

---

Vergaderjaar 1998–1999

---

**26 399**

**Jaarrapportage procedureregeling Grote  
Projecten**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 januari 1999

Bijgaand zend ik U de Jaarrapportage van de procedureregeling Grote Projecten, zulks op basis van de toelichting op artikel 6 van de regeling.

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

## 1. Inleiding

In de toelichting bij de herziene procedureregeling grote projecten (24 752 nr. 2, p. 2, art. 6) is aangegeven dat de commissie voor de Rijksuitgaven jaarlijks een rapportage aan de Kamer uitbrengt over de aangewezen projecten en de wijze waarop de regeling wordt toegepast. Nadat is ingegaan op het doel van de rapportage (paragraaf 2), wordt in paragraaf 3 ingegaan op de lopende projecten.

## 2. Doel rapportage

Doel van de jaarlijkse rapportage is de Kamer te informeren over de wijze waarop de regeling wordt gebruikt. Door de inhoud van de rapportages daarop af te stemmen, kan op een wat langere termijn beoordeeld worden in hoeverre het doel van de regeling wordt bereikt. Verder biedt de rapportage de mogelijkheid om, in overleg met de verantwoordelijke vaste commissie, de afronding van een project bekend te maken. Om aan deze doelen tegemoet te komen dient de rapportage in elk geval een overzicht te bevatten van de in een bepaald jaar lopende en afgesloten projecten.

«Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle op de uitvoering ervan» (24 752, nr. 3, p. 1). Middelen om dit doel te bereiken zijn de afspraken over de informatievoorziening, de ondersteuning van de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven bij het opstellen van het informatiestramien en de beoordeling van verstrekte informatie, onafhankelijke toetsing van de informatie en de parlementaire behandeling van de rapportages. In deze notitie wordt voor de projecten die in 1996 en 1997 als groot project zijn aangemerkt op de inzet van deze middelen ingegaan; de langer lopende projecten (zie overzicht bijlage 1) zijn alleen betrokken in de beschrijving in paragraaf 3.1. In de jaarrapportage wordt tevens ingegaan op discussies over mogelijke ongewenste neveneffecten van aanwijzing tot groot project.

De concept-jaarrapportage is toegezonden aan alle vaste commissies en besproken in een overleg met het Interdepartementaal Overleg Departementale Accountantsdiensten (IODAD). De reacties zijn in deze rapportage verwerkt. Tijdens deze bijeenkomst met het IODAD kwam van de zijde van het IODAD het verzoek om feedback over tekortkomingen in de informatievoorziening over grote projecten. Het IODAD stelt het op prijs wanneer vaste kamercommissies kritische opmerkingen over de informatievoorziening doorgeven.

## 3. Jaarrapportage grote projecten

### 3.1. Beschrijving projecten

Sinds de regeling in 1985 tot stand kwam, zijn 20 projecten door de Kamer aangewezen als groot project. Met uitzondering van het project Reorganisatie Openbaar Ministerie gaat het om projecten met een aanzienlijk financieel belang, variërend van om en nabij een miljard voor een project als de Stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg tot ruim tien miljard voor de PKB Schiphol.

De vaste commissies voor Verkeer & Waterstaat en voor Defensie hebben de regeling tot nog toe het meest frequent gebruikt om projecten aan te wijzen. De meeste grote projecten betreffen dan ook de aanleg van infrastructurele voorzieningen of de aanschaf van materieel. Met de

aanwijzing van de reorganisatie van de politie in 1990 kreeg de regeling voor het eerst de reikwijdte die de opstellers ervan beoogden; sinds 1995 wordt de regeling frequent gebruikt voor andere dan infrastructurele projecten. De meest recente uitbreiding is het inzetten van deze vorm van parlementaire controle bij twee projecten in het onderwijs. Het overzicht van lopende grote projecten in de bijlage maakt een substantiële toename van het aantal grote projecten in de afgelopen kabinetsperiode zichtbaar.

Een aantal projecten is in de loop der tijd afgevoerd of gewijzigd. Het gaat om:

- Willemsspoortunnel; dit project is afgerond en als groot project afgevoerd.
- Aanschaf Helikopters krijgsmacht; dit project is opgegaan in het groot project Luchtmobiele brigade;
- Private financiering autotunnels; dit onderdeel van het groot project Bereikbaarheidsplan Randstad is inmiddels afgesloten.

De procedureregeling bevat geen bepalingen of instrumenten voor de formele beëindiging van de geïntensiveerde controle door de Kamer. De jaarrapportage is onder meer bedoeld om, in overleg met de betreffende vaste commissie, bekend te maken dat een project is afgesloten.

Met deze rapportage wordt het project Reorganisatie politie formeel als afgesloten beschouwd.

### *3.2. Aanwijzing als groot project*

Volgens de herziene regeling moeten projecten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen:

1. het moet gaan om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
2. het moet gaan om een activiteit waarvoor de Staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
3. er moet sprake zijn van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Daarnaast kunnen de volgende redenen gehanteerd worden om tot aanwijzing over te gaan:

4. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
5. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
6. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

De projectvoorstellen die de betrokken vaste commissies aan de Kamer hebben voorgelegd over de zeven in 1996/1997 aangewezen projecten geven aan dat de projecten aan de criteria voldeden. Van de aanvullende criteria (4–6) werden met name de laatste twee vaak gebruikt om een project voor te dragen voor de status van groot project (respectievelijk vijf en vier van de totaal zeven keer). Deze criteria lijken in belang toe te nemen naarmate de spreiding van projecten over beleidsterreinen groter is.

Voor zover uit de dossiers is op te maken is van de zijde van de regering slechts één keer negatief gereageerd op het voornemen een project onder de procedureregeling te brengen. De betrokken minister gaf de voorkeur aan een groot project-conforme behandeling maar hij maakte geen bezwaar toen de Kamercommissie vasthield aan aanwijzing van het project.

### 3.3. Informatievoorziening

Het belangrijkste middel voor het vorm geven van de intensievere parlementaire controle die met de regeling wordt beoogd, zijn de afspraken tussen regering en Kamercommissie over de informatievoorziening. In de meeste gevallen zijn afspraken over de frequentie en de inhoud van basis- en voortgangsrapportages schriftelijk vastgelegd en werden deze mondeling op ambtelijk niveau doorgesproken. Het initiatief voor de invulling van de informatie-eisen uit de bijlage bij de regeling voor een bepaald project ligt meestal bij de Kamer maar af en toe wordt dit ook aan de Regering overgelaten. Bij infrastructurele projecten zijn de eisen uit de procedureregeling makkelijker te vertalen naar project-specifieke kenmerken dan bij andersoortige projecten, waar veelal een vertaalslag gemaakt moet worden. Als specifiek op een project toegevoegde eisen niet in een commissie- of Kamerstuk worden vastgelegd, kan dit de beoordeling van voortgangsrapportages bemoeilijken.

De aanwijzingen voor de informatievoorziening uit de procedureregeling geven aan wanneer de departementale accountantsdienst een onafhankelijk oordeel dient te geven over onder meer de toereikendheid van de projectorganisatie en de gehanteerde calculatiemethoden, namelijk in de fase van voorbereiding en besluitvorming en periodiek tijdens de uitvoeringsfase. De accountantsrapporten hebben binnen de procedure-regeling de functie van onafhankelijke toetsing; de departementale accountantsdienst vervult de rol van extern accountant van de Kamer. Meestal nemen vertegenwoordigers van de departementale accountantsdienst deel aan het ambtelijk overleg over de informatievoorziening en worden eventuele onduidelijkheden op dat moment uit de weg genomen. Bij sommige projecten ontstaat niettemin enige discussie over de rol van de accountantsdienst en/of over zijn rapportage tussen de Kamercommissie en de verantwoordelijke minister. In één geval voldeed het aan de Kamer geleverde accountantsrapport niet volledig aan de informatie-eisen; er ontbraken onderdelen.

De frequentie van de voortgangsrapportages die de bewindslieden uitbrengen over grote projecten wordt meestal bepaald op halfjaarlijks, maar er zijn ook uitzonderingen: voor het project ICT in het Onderwijs is overeengekomen dat de voortgang elk kwartaal gerapporteerd wordt, over de aanschaf van luchtverdedigingsfregatten brengt Defensie in overleg met de vaste commissie jaarlijks een rapportage uit over het project als geheel en incidenteel over deelprojecten en over de PKB Schiphol wordt eveneens jaarlijks gerapporteerd. Uit de stafnotities over de voortgangsrapportages klinken over het algemeen kritische geluiden als het gaat om de mate waarin aan de informatie-afspraken is voldaan. Rapportages komen (veel te) laat uit, bevatten niet alle relevante informatie of gaan slechts oppervlakkig in op onderwerpen.

### 3.4. Bijdrage staf

De staf van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt altijd in een vroeg stadium betrokken bij de procedure van aanwijzing. Vaak verzoekt een vaste commissie om ambtelijk advies, bijvoorbeeld omdat enkele leden met een voorstel voor aanwijzing van een plan van de regering komen. Als een project, na advies van de commissie voor de Rijksuitgaven, door de Kamer wordt aangewezen brengt de staf in de regel ambtelijke adviezen uit over:

- de vertaling van de aanwijzingen voor de informatievoorziening uit de procedureregeling naar het specifieke project;
- de basisrapportage en het rapport van de accountantsdienst;
- de voortgangsrapportages.

Sommige commissies verzoeken de staf om specifieke bijdragen zoals het uitwerken van onderzoeksvragen ten behoeve van contra-expertise, het bijwonen van werkbezoeken en in één geval om ondersteuning te verlenen aan de werkgroep die ten behoeve van de controle op het project door de commissie is benoemd.

Ter voorbereiding van de specifieke invulling van het informatiestramien heeft de staf vaak, al dan niet in het bijzijn van de griffier van de betreffende commissie, een gesprek met vertegenwoordigers van de projectorganisatie, het ministerie en de departementale accountantsdienst.

### *3.5 Parlementaire behandeling*

Grote projecten zijn per definitie bijzondere activiteiten die, zodra de regering met voorstellen komt, veel politieke belangstelling krijgen. Een enkele uitzondering daar gelaten voeren de commissies, soms voorafgegaan door een schriftelijke vragenronde, algemeen overleggen met de regering over projectvoorstellen, nadere uitwerkingen op specifieke punten, basisrapportages en accountantsrapporten daarbij.

Uit de dossiers is vaak niet af te leiden of er een moment is waarop de fase van voorbereiding en besluitvorming is afgesloten en de uitvoeringsfase aanvangt. In veel projecten is er sprake van in elkaar overlopende fasen of zelfs gedeeltelijk elkaar overlappende fasen. Een voorbeeld is het groot project reorganisatie Openbaar Ministerie waarin het wetsvoorstel nog niet in behandeling was genomen, wat zou betekenen dat het project zich nog in de voorbereidingsfase bevindt, maar de instelling van het College van Procureurs-Generaal, onderdeel van de reorganisatie, wel al had plaatsgevonden. Dit roept de vraag op of het onderscheid dat in de (bijlage bij de) procedureregeling gemaakt wordt tussen de verschillende fasen gerechtvaardigd en praktisch hanteerbaar is (zie ook paragraaf 4, voorstellen). Uit de dossiers blijkt tevens dat de besluitvorming over het al dan niet voortzetten van de voorbereiding of uitvoering van een groot project meestal niet expliciet wordt vastgelegd. Voor een deel heeft dit te maken met de regel dat een algemeen overleg geen besluitvormende vergadering is, maar het hangt ongetwijfeld ook sterk samen met het karakter van politieke besluitvorming in zijn algemeenheid. Gezien de criteria waaraan projecten moeten voldoen, is de vraag echter gerechtvaardigd in hoeverre het een logische stap zou zijn om momenten van besluitvorming scherper te markeren als het om grote projecten gaat. In enkele gevallen, zoals PKB Schiphol, vloeien expliciete besluitvormingsmomenten voort uit de aard van de procedure die gevolgd wordt; een Planologische Kernbeslissing is een besluitvormingsprocedure.

### *3.6. Discussie over neveneffecten*

Een aantal keren gaf aanwijzing van een project aanleiding tot discussies over mogelijke neveneffecten van aanwijzing van een project. Twee keer was het stadium waarin een project werd voorgedragen, aanleiding tot discussie. Dat was het geval bij twee onderwijsprojecten waarvan de financiering maar gedeeltelijk rond was. Deze discussie spitste zich toe op de vraag in hoeverre de status van groot project in de samenleving en bij de regering de schijn wekt dat de Kamer zich committeert aan (financiering van) het totale project.

Eenzelfde soort discussie had plaats naar aanleiding van de voorstellen om de Westerschelde Oeververbinding en het project C-2000 als grote projecten aan te wijzen. Bij deze twee projecten was er ook discussie over de vraag of er een kritische grens bestaat voor het aantal grote projecten dat de Kamer aanwijst. Hierbij ging het er enerzijds om dat de Kamer wel eens «grote projecten moeheid» zou kunnen gaan vertonen waardoor er geen sprake meer zou zijn van «weloverwogen besluitvorming en

nauwgezette controle» en de regeling haar doel voorbij zou schieten. Anderzijds ging het om het uithollingseffect: «als alles groot project heet, dan stelt een groot project weinig voor». Alle drie effecten, committering, moeheid en uitholling, zijn onbedoeld én ongewenst en dienen voor zover mogelijk voorkomen te worden. Bij de laatstgenoemde twee effecten zal vooral een serieuze controle door de Kamer zelf daartoe bijdragen. Het eerste neveneffect is lastiger tegen te gaan omdat er in feite geen relatie is met de procedureregeling. Deze is immers uitsluitend bedoeld als middel van – intensieve – controle en niet als middel voor de verdeling van verantwoordelijkheid tussen regering en Tweede Kamer.

Het dossieronderzoek dat ten behoeve van deze rapportage heeft plaatsgevonden leverde een aantal aangrijpingspunten op voor verbetering van de regeling en van de inrichting van de controle op de grote projecten. Omdat de procedureregeling recent (mei 1996) nog is herzien, worden voorstellen voor verbetering van de regeling vastgelegd in de jaarrapportage en wordt bij de volgende jaarrapportage opnieuw bezien of wijziging van de regeling opportuun is. Het gaat om de volgende punten:

1. het in de regeling opnemen van een aanbeveling om, indien relevant, in overleg met de minister afspraken te maken over overlegmomenten en/of mijlpalen;
2. de vraag of het onderscheid tussen de voorbereidings- en de uitvoeringsfase in de (bijlage bij de) regeling gehandhaafd moet blijven.

#### Overzicht kenmerken lopende grote projecten ultimo 1997

PKB Betuweroute (22 589)	2-6-1993	uitvoering	derde	V&W	f 6,4 mrd, waarvan 1,5 mrd privaat
Rekening rijden (23 958; 25 816) Onderdeel Bereikbaarheidsplan voor de Randstad (BPR: 20 389)	28-4-1988	voorbereiding (wetsvoorstel bij TK op 16-12-97, 25 816)	tweede	V&W	f 250 mln (stand 1997)
PKB Schiphol (23 552)	2-5-1995	uitvoering (PKB is op 29-6-'95 aangenomen door de TK)	tweede	V&W	f 33 mrd, waarvan f 15 mrd voor het Rijk
Westerschelde Oeververbinding (17 741)	19-3-1996	uitvoering	tweede	V&W	f 1,6 mrd voor de bouw
Stormvloedkering Nieuwe Waterweg (20 317)	17-12-1987	uitvoering (SVK is opgeleverd)	vijftiende	V&W	f 960 mln
HSL-Zuid (22 026)	27-6-1996	uitvoering	tweede	V&W	f 7,5 mrd waarvan f 1,8 mrd privaat
Deltaplan grote rivieren (18 106; 24 109; 21 195)	2-5-1995	uitvoering	vierde	V&W	f 1,37 miljard
Reorganisatie Openbaar ministerie (25 392)	12-9-1995	uitvoering	vierde	Justitie	f 60 mln structureel jaarlijks
Infrastructuur mobiele communicatie C-2000 (25 124)	20-3-1997	voorbereiding	eerste	Biza	f 1,1 mrd
Modernisering ouderenzorg (24 333)	19-12-1995	uitvoering	geen nummering; rapportages gaan over verschillende onderdelen	VWS	verschuiving kasstromen ca. 11 mrd
Balansverkorting volkshuisvesting (23 817)	27-7-1995	uitvoering	vierde	VROM	verschuiving kasstromen ca. 35 mrd
Luchtmobiele brigade (22 327)	27-6-1991	uitvoering	elfde	Defensie	f 1,4 miljard
Luchtverdedigingsfregatten (23 900 X)	6-5-1997	uitvoering	nog geen	Defensie	3 miljard
Pantservoertuigen (25 000 X)	juni 1997	voorbereiding	nog geen	Defensie	5,6 miljard
Groepsgrootte basisonderwijs (25 065)	10-12-1997	uitvoering	nog geen	OC&W	f 270 mln structureel jaarlijks, schatting totaal ca. f 900 miljoen

---

Informatie communicatie technologie Onderwijs (25 733)	18-11-1997	uitvoering	nog geen	OC&W	f 178 mln voor eerste impuls, schatting totaal ca. f 800 miljoen
---	------------	------------	----------	------	---

---