

Vergaderjaar 2005–2006

30 351

Regeling grote projecten

Nr. 3

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 16 december 2005

Het Presidium legt hierbij aan u voor een voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven voor een nieuwe Regeling Grote Projecten (zie bijlage). Het voorstel behelst een wijziging van artikel 31 van het Reglement van Orde van de Kamer en de vervanging van de huidige Procedureregeling grote projecten door een nieuwe Regeling.

Wijzigingen van het Reglement van Orde en van de Procedureregeling grote projecten dienen door de Kamer te worden vastgesteld (zie artikel 153 c.q. 31 derde lid van het Reglement van Orde). Het Presidium meent dat de beraadslaging over dit voorstel niet te kwalificeren valt als van eenvoudige aard. Daarom heeft het Presidium besloten om conform artikel 153 vierde lid van het Reglement van Orde deze stukken in handen te stellen van de commissie voor de Werkwijze. Het Presidium heeft deze commissie verzocht de schriftelijke voorbereiding ter hand te nemen en te voltooien.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Aan de Commissie voor de Werkwijze

Den Haag, 8 december 2005

Namens het Presidium doe ik u hierbij toekomen een voorstel van de commissie voor de Rijksuitgaven voor een nieuwe Regeling Grote Projecten.

Het voorstel behelst een wijziging van artikel 31 van het Reglement van Orde van de Kamer en de vervanging van de huidige Procedureregeling grote projecten door een nieuwe Regeling. Wijzigingen van het Reglement van Orde en van de Procedureregeling grote projecten dienen door de Kamer te worden vastgesteld (zie artikel 153 c.q. 31 derde lid van het Reglement van Orde).

Het Presidium meent dat de beraadslaging over dit voorstel niet te kwalificeren valt als van eenvoudige aard. Daarom heeft het Presidium besloten om conform artikel 153 vierde lid van het Reglement van Orde deze stukken in handen te stellen van uw commissie. Namens het Presidium mag ik u verzoeken de schriftelijke voorbereiding ter hand te nemen en te voltooien.

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Genraal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

Den Haag, 24 november 2005

Voorstel voor nieuwe Regeling Grote projecten

1. Voorstel ter wijziging van het Reglement van Orde
2. Voorgestelde regeling
3. Memorie van toelichting op de voorgestelde regeling
4. Ontvangen commentaren van Kabinet en Algemene Rekenkamer (kamerstuk 30 351, nrs. 1 en 2)
5. Verschillenanalyse

Bijgaand bied ik u een voorstel aan voor een nieuwe Regeling Grote Projecten. Dit naar aanleiding van het verzoek dat u de commissie voor de Rijksuitgaven daartoe gedaan heeft per brief van 9 maart jl.

Voor de achtergronden om te komen tot een voorstel voor een nieuwe regeling en de daarmee samenhangende wijziging van het Reglement van Orde, alsmede voor de afwegingen die de commissie voor de Rijksuitgaven hierbij gemaakt heeft, verwijs ik kortheidshalve naar de Memorie van toelichting die de commissie bij deze regeling heeft gevoegd.

Alvorens u een definitief voorstel te doen voor een nieuwe regeling, heeft de commissie voor de Rijksuitgaven gemeend de door haar voorziene regeling eerst voor commentaar voor te leggen aan het Kabinet en aan de Algemene Rekenkamer. Van hun commentaar is dankbaar gebruik gemaakt bij het vaststellen van de uiteindelijke versie van zowel de regeling als de Memorie van toelichting. De ontvangen commentaren zijn overigens bijgevoegd als bijlage bij deze brief.

Tot slot heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het verzoek gehad van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat om nader in te gaan op de verschillen tussen de door de nu voorgestelde regeling en een voorstel voor een Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten, zoals voorgesteld in het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Kamerstuk 29 283, nr. 5, pp. 86–100). Op de belangrijkste verschillen tussen beide regelingen wordt nader ingegaan in de Memorie van toelichting. In aanvulling daarop is in bijlage nr. 5 bij deze brief een verschillenanalyse opgenomen, waarbij de beide voorstellen artikelsgewijs met elkaar vergeleken worden. Daarbij wordt tevens op hoofdlijnen ingegaan op de verschillen tussen de vigerende Procedureregeling Grote Projecten en de nu voorgestelde regeling.

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

Voorstel ter wijziging van het Reglement van orde

In het Reglement van Orde wordt artikel 31 vervangen door een nieuw artikel, luidende:

Er is een Regeling Grote Projecten, vastgesteld door de Tweede Kamer, en opgenomen als bijlage van het Reglement van Orde.

VOORSTEL NIEUWE REGELING GROTE PROJECTEN**Hoofdstuk I. Begripsbepalingen***Artikel 1. Begripsbepalingen*

Waar in deze regeling sprake is van:

- a. de commissie, wordt daarmee de commissie bedoeld die een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, dan wel de commissie die ingevolge artikel 31, tweede lid van het Reglement van Orde wordt belast met de uitvoering;
- b. de minister, wordt daarmee de eerstverantwoordelijke dan wel coördinerende bewindspersoon voor het groot project bedoeld;
- c. de Voorzitter, wordt daarmee de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bedoeld;
- d. een accountantsrapport, wordt bedoeld een rapport dat specifiek in het kader van deze regeling periodiek wordt opgesteld ten behoeve van de Tweede Kamer;
- e. een audit, wordt bedoeld alle overige vormen van onderzoek, niet zijnde het in onderdeel d genoemde accountantsrapport, die betrekking hebben op een groot project of een aspect daarvan en die relevant worden geacht voor een adequate sturing of beheersing van het project door de minister, of de besluitvorming over, dan wel de controle op het groot project door de Tweede Kamer.

Hoofdstuk II. Aanwijzing groot project*Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project*

1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Tweede Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. De Kamer kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is, beargumenteerd op basis van de volgende overwegingen:
 - 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- uitvoeringsproces.

Artikel 3. Advisering bij aanwijzing groot project

1. Voordat een commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
2. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project tot het werkterrein van een andere commissie behoort, vraagt zij aan de betrokken commissie advies over het voorgenomen voorstel.

Artikel 4. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De commissie zendt het voorstel tot aanwijzing van een groot project, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 5. Mededeling besluit tot aanwijzing groot project

De Voorzitter deelt het besluit van de Tweede Kamer tot aanwijzing van een groot project onverwijld aan de minister mede. Daarbij meldt de Voorzitter tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

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

Artikel 6. Verantwoordelijke commissie

De commissie die is belast met de uitvoering is verantwoordelijk voor het vaststellen van de in artikel 9 genoemde uitgangspunten en vervolgens voor de controle op het aangewezen groot project.

Artikel 7. Advies over uitvoering regeling

1. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert de commissie over de uitvoering van de regeling.
2. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op:
 - a. de toepassing van deze regeling;
 - b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
 - c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
 - d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie;
 - e. de wijze van behandelen van de voortgangsrapportages door de commissie.

Artikel 8. Rapporteur groot project

1. Indien een groot project is aangewezen besluit de commissie over benoeming van een rapporteur.
2. De commissie bepaalt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rapporteur en legt deze schriftelijk vast.
3. Aan de Voorzitter en aan de minister wordt mededeling gedaan van de benoeming en van het bepaalde in het tweede lid.

Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project

Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle

1. De commissie stelt na de aanwijzing tot groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:
 - a. de duur van de grootprojectstatus;
 - b. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
 - c. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
 - d. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
 - e. frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister.
3. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.
4. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.
5. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.
6. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.
7. Onverminderd hetgeen in het eerste lid onder e. is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk 3 maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

Hoofdstuk V. Informatievoorziening

Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
 - a. de doelstelling(en) van het project;
 - b. een overzicht van de te nemen besluiten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. de reikwijdte van het project;
 - d. de planning van het project;
 - e. de financiën van het project;
 - f. de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
2. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voorzover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
 - a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
 - b. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
 - c. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
 - d. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
 - e. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
 - f. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
 - g. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
 - h. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en

- risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevallen;
- i. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
 - j. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
3. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
 - a. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is;
 - b. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
 - c. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
 - d. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
 4. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
 - a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
 - b. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
 - c. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - d. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:
 - a. initiatiefase;
 - b. uitwerkingsfase;
 - c. uitvoeringsfase;
 - d. realisatie-/exploitatiefase.
2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project.
3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 10 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.
4. Indien een groot project wordt aangewezen in de initiatiefase of de uitwerkingsfase, kunnen de te maken afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.
5. Zodra een project van de initiatiefase overgaat naar uitwerkingsfase en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, indien en voorzover van toepassing, gericht op:
 - a. de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
 - b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
 - d. de ontwikkeling van de planning van het project;
 - e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
 - f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
2. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
 - a. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
 - b. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
 - c. 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 te zijn op dat moment geldende inzichten;
 - d. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
 - e. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
3. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste één maal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.
2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.
3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor.

4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie

Indien de commissie van oordeel is dat de geleverde informatie ontoereikend is, dan wel de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende is, wordt de minister in staat gesteld binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Tweede Kamer te zenden.

Hoofdstuk VI. Beëindiging grootprojectstatus

Artikel 15. Verzoek om eindevaluatie

1. Indien de commissie van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij de minister de eindevaluatie op te stellen.
2. Bij het opstellen van een eindevaluatie worden de in artikel 16 genoemde aanwijzingen gevolgd.

Artikel 16. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- g. indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten.

Artikel 17. Voorstel tot beëindiging grootprojectstatus

1. De eindevaluatie wordt besproken in een overleg tussen de commissie en de minister.
2. Na behandeling van de eindevaluatie kan de commissie een voorstel aan de Tweede Kamer doen tot beëindiging van de grootprojectstatus.

Artikel 18. Advisering over beëindiging grootprojectstatus

Voordat de commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot beëindiging van de grootprojectstatus, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

Artikel 19. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De verantwoordelijke commissie zendt een voorstel tot beëindiging van de grootprojectstatus, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 20. Mededeling besluit tot beëindiging grootprojectstatus

De Voorzitter deelt een besluit van de Kamer tot beëindiging van de grootprojectstatus onverwijld aan de minister mede.

Hoofdstuk VII. Slotbepalingen

Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling

De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks op de derde woensdag in mei een verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking en toepassing van deze regeling in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 22. Regeling Grote Projecten

Deze regeling wordt aangehaald als «Regeling Grote Projecten».

Memorie van toelichting bij voorstel voor nieuwe Regeling Grote Projecten

1. Algemeen

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft bij brief van 17 november 2004 een voorstel gedaan de Procedureregeling Grote Projecten te herzien (Kamerstuk 26 399, nr. 4). De herziening van de regeling betreft niet zozeer een geheel andere invulling van dit controle-instrument van de Tweede Kamer, doch veeleer een stroomlijning van de bepalingen, vooral door opnemng van elementen die in de geldende regeling zijn ondergebracht in de bijlagen A, B en C.

Op verzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (verder TCI) heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het ontwerp voor een nieuwe regeling versneld uitgebracht, zodat de TCI daarvan gebruik kon maken. Dit heeft ertoe geleid dat de TCI heeft gemeend het ontwerp voor de regeling op een aantal onderdelen uit te breiden en aan te scherpen (Kamerstuk 29 283, nr. 5, blz. 86 e.v.).

De Tweede Kamer sprak op 8 maart 2005 uit, in te stemmen met de aanbeveling van de TCI over de procedureregeling grote projecten, met inachtneming van de daarover in het debat gemaakte opmerkingen (motie Van Hijum c.s., Kamerstuk 29 283, nr. 17). Aan het Presidium van de Tweede Kamer werd gevraagd de nadere uitwerking ter hand te nemen, onder inschakeling van onder meer de commissie voor de Rijksuitgaven. Op verzoek van de Griffier, gedaan bij brief van 9 maart 2005, heeft de commissie zich gezet aan het redigeren van een nieuwe tekst, met inachtneming van de gedachtewisseling in de Kamer daarover, zowel met de TCI als met de regering.

2. De reikwijdte van de Regeling Grote Projecten

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 meent, gelet op deze constatering, dat de regeling alleen vaststelling behoeft door de Tweede Kamer, weliswaar na kennisneming van de zienswijze van de regering. Wel meent de commissie, zoals eerder reeds voorgesteld, dat de regeling een meer nadrukkelijke verankering in het Reglement van Orde behoort te krijgen, door aanpassing van artikel 31 van dat reglement.

De nu voorgestelde nieuwe regeling, zo meent de commissie, is een controle-instrument van de Tweede Kamer, dat evenwel ook een externe werking heeft. Deze externe werking mag evenwel niet zover gaan dat de gecontroleerde (de minister) feitelijke zeggenschap heeft over de wijze waarop, of de intensiviteit waarin hij wordt gecontroleerd. Immers, dat zou niet passen in het verkeer tussen Kamer en regering. Dit behoeft evenwel niet uit te sluiten dat de zienswijze van de minister een rol kan spelen in de besluitvorming, zoals tot uiting komt in het voorgestelde artikel 9, derde lid. Het is echter de Tweede Kamer (de commissie) die vastlegt op welke wijze de informatievoorziening wordt vormgegeven. Die

vastlegging is bovendien niet statisch van aard, maar kan worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.

Een interne regeling van de Tweede Kamer die onderdeel uitmaakt van de controlerende bevoegdheden heeft dezelfde externe werking als de overige controle-instrumenten. Een externe werking behoeft niet eens schriftelijk te zijn vastgelegd. Zo treedt een minister af indien de Tweede Kamer uitsprekt niet langer vertrouwen in hem te hebben. Naleving van de informatie-eisen, zoals nu duidelijker en toegankelijker vastgelegd in de regeling, wordt verondersteld. Het is aan de Kamer ter beoordeling, na een zorgvuldige en gedegen controle, of niet-naleving politieke gevolgen moeten hebben.

3. De positie van de commissie voor de Rijksuitgaven

In artikel 21a van het Reglement van Orde is vastgelegd dat de commissie voor de Rijksuitgaven een taak heeft op het terrein van voorlichting, advisering en ondersteuning van commissies bij door de Kamer aangewezen grote projecten. Dit komt tot uiting in de voorbereidende fase tot aanwijzing van een groot project, gedurende de duur van het groot project op specifieke momenten en bij de beëindiging van het groot project. Daarenboven is de commissie voor de Rijksuitgaven te zien als de «hoeder» van de regeling en brengt zij jaarlijks verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking en toepassing van de regeling.

De commissie heeft bij elk aan te wijzen groot project advies uitgebracht aan de Kamer, via de commissie binnen welke het voorstel tot aanwijzing was ontstaan. Voor zover de commissie kan overzien, is immer dankbaar gebruik gemaakt van de verstrekte adviezen. Hetzelfde geldt ten aanzien van het voornemen om een groot project te beëindigen. Het uitbrengen van advies aan de onderscheiden commissies na ontvangst van een voortgangsrapportage over het groot project, is door de commissie gemandateerd aan haar staf.

Noch naar het gevoelen van de commissie, noch blijkend uit de bevindingen van de TCI, is de gevolgtrekking te handhaven dat de bevoegdheden van de commissie voor de Rijksuitgaven ontoereikend zouden zijn. Wel heeft het rapport van de TCI aangetoond dat de bewustwording van de controlerende taak van de Kamer en van haar commissies een nieuwe impuls nodig had. Gelet op het voorgaande meent de commissie dan ook dat haar naamgeving ongewijzigd dient te blijven en dat geen sprake behoeft te zijn van een uitbreiding van haar reglementaire bevoegdheden ten aanzien van andere commissies uit de Tweede Kamer.

4. De rapporteur

De Tweede Kamer heeft niet lang geleden de mogelijkheid van benoeming van een rapporteur inzake wetgeving vastgelegd in het Reglement van Orde, in artikel 93a.

De commissie heeft gemeend dat het wenselijk is de functie van rapporteur ook voor controle-activiteiten nieuw leven in te blazen. Juist bij grote projecten, zo bleek ontegenzeggelijk uit het rapport van de TCI, is het van belang dat de vele en zeer complexe rapporten op een goede en inzichtelijke wijze worden ontsloten. In dezen is het ook van belang gebleken dat, naast de ambtelijke ondersteuning, sprake is van een politieke verbinding tussen commissie, ambtelijke ondersteuning en de minister.

Uitgangspunt is derhalve dat elke commissie, die wordt belast met het volgen van een groot project, een rapporteur benoemt. Het te benoemen lid behoeft, naar het oordeel van de commissie, niet noodzakelijkerwijs lid van die commissie te zijn. Wel wordt 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 zelf te bepalen, in overeenstemming met de beoogde rapporteur, wat tot zijn 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 commissie voor de Rijksuitgaven acht het wenselijk de daartoe te maken afspraken schriftelijk vast te leggen en de Voorzitter van de Kamer en de minister daarvan in kennis te stellen. Mocht de situatie zich voordoen dat de commissie besluit geen rapporteur te benoemen, dan zal de commissie haar overwegingen hiervoor eveneens schriftelijk kenbaar maken aan de Voorzitter.

De schriftelijke kennisgeving aan de Voorzitter wordt ook in afschrift aan de commissie voor de Rijksuitgaven gestuurd. Dit is van belang omdat deze commissie reglementaire taken kent op het terrein van de grote projecten. In afgeleide zin is het daarmee tevens van belang dat de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven weet met wie zich te verstaan aangaande de ambtelijke ondersteuning van de rapporteur. Van de rapporteur wordt verwacht dat hij een eigen, wezenlijke bijdrage levert aan op te stellen producten.

De commissie voor de Rijksuitgaven stelt voor de bepalingen van dit artikel te laten ingaan voor grote projecten die op basis van de nieuwe bepalingen worden aangewezen. Tevens meent de commissie dat het noodzakelijk zal zijn de werking van dit artikel nauwlettend te volgen en hierover in de jaarrapportages de Kamer te informeren.

5. De ambtelijke ondersteuning van de Kamer bij grote projecten

De versterking van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer bij grote projecten vormt een belangrijk onderdeel van de voorstellen van de TCI, neerkomend op de vorming van een parlementair kennis- en controlecentrum. Tijdens de plenaire behandeling van de aanbevelingen werd door veel woordvoerders gewezen op de strijdigheid met de in 2004 aanvaarde motie-Rambocus, waarin werd uitgesproken dat, indien al sprake zou zijn van een uitbreiding van de ondersteuning van de Kamer, deze vooral gezocht zou moeten worden in een uitbreiding van de politieke ondersteuning.

De commissie heeft uitgebreid van gedachten gewisseld over de vraag op welke wijze het Presidium in dezen te advisereren. Na ampel beraad besloot de commissie de voorkeur te geven aan een zodanige ontwikkeling, waarin de ambtelijke ondersteuning van de Kamer door middel van samenwerking, coördinatie en afstemming de ondersteuning bij grote projecten regelt. Meer nog dan tot op heden het geval is, betekent dit dat de ondersteuning meer op maat wordt toegesneden, al naar gelang de uitgesproken behoefte. 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 (OVV). Indien behoefte bestaat aan specifieke ondersteuning, in disciplines die binnen de ambtelijke ondersteuning niet aanwezig is, zal deze van buiten kunnen worden betrokken. Hiertoe zal een budget beschikbaar worden gesteld.

De commissie meent dat met het bovenstaande ervaring kan worden opgedaan, en aan de hand van deze ervaringen te besluiten of uitbreiding

van de ambtelijke ondersteuning noodzakelijk is. Aan het Presidium is dan ook nadrukkelijk geadviseerd dit groeimodel na te streven.

6. De opzet van de regeling

De voorliggende regeling is zodanig vormgegeven dat de regeling 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. Doorslaggevend voor aanwijzing als groot project is dat de Kamer van mening is dat haar controlerende taak het vereist dat meer toegesneden, periodiek te verstrekken, informatie noodzakelijk is. Het generieke karakter komt 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.

Een wezenlijk uitgangspunt van deze regeling is 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. 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. De regeling biedt hiervoor de kaders, 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. Het voorgaande impliceert dan ook dat de artikelen 10, 11 en 12 van de voorliggende regeling in samenhang moeten worden beschouwd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Ten einde de leesbaarheid van de artikelen te vergemakkelijken, zijn begripsbepalingen opgenomen. Waar sprake is van minister (onderdeel b.) worden staatssecretarissen daaronder begrepen. Indien sprake is van medeverantwoordelijke bewindspersonen zullen zij op een gelijke wijze worden benaderd als de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Zo zal een commissie in het schriftelijke verkeer alle verantwoordelijke bewindspersonen aanschrijven, en voor overleggen eveneens alle verantwoordelijke bewindspersonen kunnen uitnodigen.

Artikel 2

In dit artikel wordt een afbakening weergegeven van wat verstaan moet worden onder een groot project. Van belang is dat de Kamer van oordeel is dat ten aanzien van een bepaald project een verzwaarde vorm van controle gewenst is. Een besluit van de Kamer tot aanwijzing van een groot project schept verplichtingen voor de Kamer om die zwaardere vorm van controle ook uit te oefenen.

De bepaling dat commissies op elk moment een voorstel kunnen doen tot aanwijzing van een groot project is op tweeërlei wijze bedoeld. Ten eerste wordt hiermee bedoeld dat aanwijzing niet gebonden is aan een bepaald tijdstip. De Kamer kan te allen tijde besluiten tot aanwijzing. Ten tweede wordt hiermee bedoeld dat aanwijzing van een activiteit tot groot project ook op elk moment kan, dat wil zeggen in iedere fase waarin een (potentieel) project zich bevindt. De TCI heeft 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 initiatieffase, zoals genoemd in artikel 11 van deze regeling, is derhalve ook een optie. Voor het overige kan worden verwezen naar de toelichting bij dit artikel van de vigerende regeling (Kamerstuk 28 247, nr. 1 blz. 10).

Artikel 9

Het is van belang gebleken om, na aanwijzing tot groot project, een moment te creëren waarop (de controle op) het groot project aanvangt. In dit artikel wordt geregeld dat een commissie begint met het formuleren van uitgangspunten voor haar eigen controle-activiteiten. De commissie is hierin leidend en bepaalt zelf de eisen waaraan rapportages moeten voldoen. Omdat grote projecten elk afzonderlijk een eigen dynamiek kennen, kan een commissie op maat de eisen formuleren die passen bij het specifieke project. Bovendien geeft het zelf opstellen van de randvoorwaarden voor de parlementaire controle een extra betrokkenheid van de commissie bij de controle op de uitvoering. De in artikel 12 en 13 genoemde uitgangspunten vormen het algemene kader waaraan een voortgangsrapportage, respectievelijk accountantsrapport ten minste zou moeten voldoen. In artikel 9 zijn ook minimumeisen gesteld aan de verschijningsfrequentie van voortgangsrapportages (tenminste tweemaal per jaar) en accountantsrapporten (tenminste eenmaal per jaar). De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat indien deze documenten in een lagere frequentie zouden verschijnen, dit ten koste gaat van de meerwaarde van het instrument «groot project» dat juist een intensieve en frequente parlementaire controle beoogt van een aangewezen groot project. Dit neemt niet weg dat ook op dit punt de behandelende vakcommissie in voorkomende gevallen de mogelijkheid moet hebben hiervan af te wijken. Zo kan het in de besluitvormingsfase van een groot project opportuun zijn de verschijning van rapportages aan te laten sluiten bij specifieke momenten in het besluitvormingsproces.

In hoofdstuk 2 van deze toelichting is reeds ingegaan op de reikwijdte van deze regeling, in het bijzonder op het aspect van de externe werking. Het gezag van het controlerende orgaan, in dezen de commissie, wordt evenwel niet ondermijnd indien de uitgangspunten voor de controle worden besproken met de verantwoordelijke bewindspersoon of -personen. In een vergadering van de commissie worden de uitgangspunten besproken met de minister, die de commissie kan overtuigen op onderdelen anders te besluiten. Omdat het van belang is het uiteindelijke resultaat vast te leggen in een document, zodat de commissie en de minister daaraan houvast ontleen, wordt het resultaat opgenomen in de basisrapportage.

Artikel 10

In dit artikel, dat aansluit op bijlage A van de vigerende regeling, wordt gebruik gemaakt van de bevindingen van de TCI. Beter dan in de huidige regeling wordt nu vastgelegd dat de basisrapportage het startdocument van de controle op het groot project is. De basisrapportage is voor de commissie tevens het ijkpunt voor alle komende voortgangsrapportages.

Onderdeel b van het eerste lid bepaalt dat de minister in de basisrapportage de formele besluitvormingsmomenten inzichtelijk weergeeft, met daarbij de aantekening op welke wijze en op welke momenten de Tweede Kamer daarin een rol speelt. Deze besluitvormingsmomenten kunnen zowel betrekking hebben op besluiten van formele als van materiele aard. Bij besluiten van formele aard is de Tweede Kamer in beeld als medewetgever, waaronder begrepen dient te worden de besluitvorming over Planologische Kernbeslissingen (PKB). In de gevallen van besluiten van

materiële aard treedt de Kamer op in haar controlerende bevoegdheden, met inbegrip van het al dan niet hanteren van het stuitingsrecht in geval van voorhangbepalingen (gedelegeerde wetgeving).

Onderdeel g is een aanscherping en verbijzondering ten opzichte van de vigerende regeling op het punt van informatievoorziening over de beheersing en sturing van het project. Hoewel de commissie zich terdege realiseert dat de wijze waarop de minister het project aanstuurt en vormgeeft (bijvoorbeeld door een projectorganisatie in het leven te roepen), in eerste aanleg een interne kwestie is, heeft de TCI aangetoond dat de aansturing en vormgeving van een project één van de cruciale factoren is 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 3). In feite staat hier het vraagstuk van de «governance van het project» centraal: is het bij aanvang van het project goed geregeld en is de minister tijdens de uitvoering «in control».

Onderdeel h geeft in beschrijvende zin weer wat de TCI wenste te verstaan onder «wdtkmw». Hoewel dit onderdeel in strikte zin geheel overbodig is, immers een andere formulering van hetgeen artikel 68 van de Grondwet reeds regelt, meent de commissie, met de TCI, dat een volledige naleving van de informatieplicht door de minister van groot belang is voor de controlerende taak van de Kamer in het algemeen, en in het bijzonder bij grootschalige, complexe projecten.

Artikel 11

In navolging van de TCI wordt in dit artikel een opsomming gegeven van de verschillende fasen die een groot project doorloopt. De TCI heeft hieraan besluitvormingsprocessen verbonden; de Tweede Kamer dient een formeel besluit te nemen over de overgang van een groot project van de ene fase naar een volgende fase.

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 kan 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 de fase waarin het project zich bevindt.

Zoals moge blijken uit de bepalingen in artikel 10, eerste lid, onder b en artikel 12, eerste lid onder b, onderschrijft de commissie 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 de «go/no-go beslissingen» in het project worden voorzien en wat daarbij de betrokkenheid van de Tweede Kamer zal zijn.

Artikel 12

In dit artikel worden aanwijzingen geformuleerd, waaraan een voortgangsrapportage tenminste zou moeten voldoen. Uiteraard kan een commissie in afwijking van, of in aanvulling op, deze aanwijzingen afspraken maken die zijn toegespitst op de specifieke kenmerken van het desbetreffende groot project. Het document behoort vooral de voortgang weer te geven, gerelateerd aan de oorspronkelijke gegevens uit de basisrapportage. De commissie zal op alle onderdelen van het project moeten kunnen aantreffen of het project op schema ligt en, indien zulks niet het geval is, wat de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten zijn, hoe deze kunnen worden verklaard en wat de gevolgen zijn voor het project. Met deze aanwijzingen wordt beoogd van de voortgangsrapportages beter leesbare, minder omvangrijke documenten te maken die vooral gericht zijn op het signaleren van afwijkingen van de oorspronkelijke uitgangspunten, in plaats van omvangrijke rapportages waarin – soms op wervende wijze – uiteengezet wordt wat er in de afgelopen periode allemaal gebeurd is.

De verplichting om de Kamer ook te informeren bij *dreigende* kostenoverschrijdingen en om de Kamer informatie te verschaffen over aanbestedingsresultaten en de post onvoorzien, is in deze regeling gehandhaafd. De reconstructies van de TCI hebben de noodzaak en meerwaarde voor de Tweede Kamer van deze verplichting nog eens herbevestigd. Zonodig kan de commissie afspraken maken over de wijze waarop informatie over de post onvoorzien wordt gepresenteerd indien de gevoeligheid hiervan (in verband met bijvoorbeeld belanghebbende marktpartijen) dit vereist.

Voor een adequate parlementaire controle is het van belang dat de met het projectbudget gemoeide budgetten herkenbaar en transparant in de begroting zijn opgenomen. Daarom geldt als uitgangspunt dat de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen van een groot project op één artikel(onderdeel) in de rijksbegroting worden verantwoord. Bij uitzondering kan hiervan van afgeweken worden indien een groot project meerdere doelstellingen kent en budgetten derhalve over meerdere begrotingen zijn verspreid. In dat geval ligt het in de rede dat in de begroting ook een overzichtsconstructie wordt opgenomen.

Artikel 13

Een accountantsrapport volgt al datgene wat in een voortgangsrapport is neergelegd en geeft bevindingen en oordelen daaromtrent weer. Daarom zijn geen specifieke inhoudelijke aanwijzingen neergelegd in dit artikel. Wel is het van belang dat aan de Kamer wordt bericht wat het oordeel is over de kwaliteit en volledigheid van zowel de financiële als niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de wijze waarop het project wordt aangestuurd en beheerst. Het is daarbij aan de accountant om, zonodig, aan te geven wat de reikwijdte en betekenis is van de te geven oordelen.

Mede in het licht van de bevindingen van de TCI, hecht de Tweede Kamer sterk aan een zo onafhankelijk mogelijke totstandkoming van het accountantsrapport. Het vierde lid bepaalt dat het accountantsrapport als afzonderlijk document aan de Kamer wordt gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van het voortgangsrapport waar het betrekking op heeft. Deze bepaling stelt de opsteller van het accountantsrapport in staat zich te baseren op de definitieve versie van het voortgangsrapport, zoals die is aangeboden aan de Tweede Kamer. Op deze wijze is gewaarborgd dat de Tweede Kamer tijdig beschikt over zowel de voortgangsrapportage als het onafhankelijke accountantsrapport dat hier op betrekking heeft. De commissie voor de Rijksuitgaven ondersteunt de visie die de Algemene

Rekenkamer desgevraagd heeft gegeven op dit punt, namelijk dat de minister zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis van het accountantsrapport en het 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 buiten de reikwijdte van de regeling om dit als bepaling in de regeling op te nemen. De regeling ziet op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, niet op de interne totstandkoming daarvan.

Artikel 14

De nieuw voorgestelde regeling legt, ten opzichte van de huidige regeling, een grotere nadruk op de positie van de commissie in haar controlerende taak. Aan bevoegdheden heeft het niet zozeer ontbroken, zo maakt de TCI duidelijk. Wel heeft het ontbroken aan een voldoende bewustzijn van de positie die een controlerend orgaan inneemt. Daarom ook wordt voorgesteld de commissie die als eerstverantwoordelijke is aangewezen voor het groot project, een leidende rol te geven bij het bepalen van de uitgangspunten voor de controle (artikel 9). En daarom wordt nu de mogelijkheid geboden dat een commissie haar ontevredenheid over de kwaliteit van voortgangsrapportages of over de volledigheid daarvan kan uiten. Dit gebeurt door het opnemen in de regeling van een terugzendingrecht. Hoewel strikt geredeneerd het terugzenden van een document met onvolledige of ontoereikende informatie ook nu reeds mogelijk is, heeft het opnemen van een expliciete bepaling op dit punt zowel intern als extern een belangrijke attentiewaarde.

Op grond van artikel 14 wordt de minister in staat gesteld, binnen zeven werkdagen, te voldoen aan de wensen van de commissie. Het terugzendingrecht is een zwaar middel binnen het verkeer tussen Kamer en regering, maar mag om die reden niet onbenut worden gelaten. Het enkel opnemen van het recht in deze regeling zal ook bij de regering een waarborg moeten zijn tegen een lichtvaardige benadering van de voortgangsrapporten.

Vergaderjaar 2005–2006

30 351**Regeling grote projecten****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

Bij brief (05-RU-B-028)¹ heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer de regering verzocht advies en commentaar te geven op het concept¹ van de herziene *Regeling grote projecten*. In deze herziening zijn met name voorstellen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI/Cie.-Duivestein) verwerkt.

Bijgaand doe ik u de reactie van het kabinet op de concept-regeling toekomen.

Algemeen

1. Het kabinet is van mening dat het voorliggende voorstel inhoudelijk een verbetering is ten opzichte van de oude regeling. De door het kabinet onderschreven verbeteringen, zoals voorgesteld door de TCI, zijn op een praktische wijze verwerkt door de CRU. Het kabinet merkt wel op dat het voorstel – wellicht hierdoor – de indruk wekt dat de Tweede Kamer vooral de uitvoeringsfase interessant vindt. Weinig van de door de TCI als relevant bestempelde elementen worden expliciet genoemd in de regeling (nut/noodzaak discussie, maatschappelijke kosten-batenanalyses). Juist de besluitvormende fasen – initiatief en uitwerking – en de nut/noodzaak discussie die daarin gevoerd moet worden, zijn uiterst relevant voor het slagen van grote projecten. Het kabinet gaat ervan uit dat, in tegenstelling tot de gewekte indruk, ook bij de Tweede Kamer het belang van de besluitvormende fasen onderschreven wordt.

Proces

2. De voorliggende regeling voorziet niet expliciet in die gevallen waar sprake is van een coördinerende bevoegdheid van een minister voor een project en de verantwoordelijkheden voor (delen van) de uitvoering (ook) liggen bij een of meer andere bewindspersonen. Omdat een coördinerende minister niet per definitie de eerstverantwoordelijke minister hoeft te zijn, stel ik voor in de definitie van «minister» in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

artikel 1, onder b «eerstverantwoordelijke bewindspersoon» te vervangen door «eerstverantwoordelijke dan wel coördinerende bewindspersoon». Overigens is het in een situatie waarin voor onderdelen (deelprojecten) van een groot project andere ministers eerstverantwoordelijk zijn, zinvol ook met die ministers te overleggen. Het kabinet gaat ervan uit dat de bepaling in artikel 9, lid 2, alsdan zo zal worden geïnterpreteerd en ook die ministers voor het overleg met de commissie zullen worden uitgenodigd.

3. In artikel 9, lid 1, is sprake van uitgangspunten die in een notitie door de commissie moeten worden opgenomen. Het betreft o.a. in de onderdelen c en d aanwijzingen inzake de inrichting van de voortgangsrapportages en inzake de op te stellen accountantsrapporten. Die aanwijzingen worden echter al in de artikelen 12 en 13 uitgewerkt. Niet duidelijk is derhalve de relatie tussen hetgeen over de aanwijzingen geregeld wordt in artikel 9, lid 1, en in de artikelen 12 en 13. Overigens valt het op dat in artikel 9, lid 1, geen bepaling is opgenomen inzake de aanwijzingen over de inrichting van de basisrapportage.

Verder worden in onderdeel e van lid 1 (ook) de frequentie en het verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten als uitgangspunt genoemd. Ook daaraan moet in de notitie aandacht worden besteed. Hoe verhoudt die bepaling zich tot de bepalingen in de leden 5, 6 en 7 van artikel 9 en in artikel 13, lid 1, waarin eveneens de frequentie van deze stukken wordt behandeld. Een en ander is naar het oordeel van het kabinet niet helder en met name is niet duidelijk welke peildatum in lid 7 wordt bedoeld.

Inhoudelijk stelt het kabinet voor de voor de voortgangsrapportage en accountantscontrole genoemde frequentie (twee maal respectievelijk één maal per jaar) als maximum te hanteren en wat betreft de voortgangsrapportage niet een frequentie te hanteren van twee maal per jaar zolang het project in de besluitvormende fase zit. Voor de besluitvormende fasen dient de frequentie situationeel bepaald te worden. Aansluiting bij de belangrijke besluitvormingsmomenten ligt voor de hand. In TCI-termen is dat het moment dat het project overgaat van de ene fase naar de andere fase. Wat betreft de accountantscontrole resulteert een frequentie van maximaal één maal per jaar in een voldoende waarborg (art. 9, lid 6).

4. De regeling voorziet in artikel 9, lid 2, in een overleg met de betrokken bewindsperso(o)n(en) over de uitgangspunten voor de controle van een groot project. In artikel 11, leden 4 en 5, is sprake van de mogelijkheid de gemaakte afspraken en de basisrapportage te actualiseren. Daarbij is niet voorzien in een voorafgaand overleg met de betrokken bewindsperso(o)n(en). Het kabinet vindt een dergelijk overleg gewenst om vooraf te kunnen beoordelen of de actualisatie van de informatievoorziening haalbaar is.
5. Geadviseerd wordt in artikel 14 geen strikte 7-werkdagen-termijn te hanteren om een minister de mogelijkheid te geven ontbrekende of verbeterde informatie aan te leveren. De praktijk leert dat zo'n termijn te kort is. Het kabinet adviseert om hiervan te maken «in het algemeen 14 werkdagen».
6. Aandachtspunt bij de uitvoering van de regeling is de tijdspanne tussen de rapportage en de bespreking met de Kamer. Het kabinet acht het wenselijk dat zo kort mogelijk nadat de rapportage bij de Kamer is ingediend hierover overleg plaatsvindt. Daardoor is het beter mogelijk bij de verdere voortgang van het grote project rekening te houden met

de opvattingen van de Kamer, hetgeen van belang is voor het succesvol realiseren van het project. Het kabinet vindt het wenselijk dat een bepaling daaromtrent opgenomen wordt in de regeling (bijvoorbeeld: in het algemeen binnen 30 dagen).

Inhoud

7. Wat betreft de proces-/organisatiegerelateerde informatie (art. 10, lid 2, onderdeel j, en art. 12, lid 3) ligt het naar de mening van het kabinet in de rede aan te sluiten op de naar aanleiding van het *IBO Regeldruk en Controletoren* ingezette lijn ten aanzien van de bedrijfsvoeringparagraaf. Het voorstel van het kabinet is de basis- en voortgangsrapportage te voorzien van een bedrijfsvoeringsparagraaf. In deze paragraaf, die het karakter heeft van een uitzonderingenrapportage, moet worden ingegaan op de beheersing van de majeure risico's. Ook belangrijke knelpunten inzake de bestuurlijke informatievoorziening en de toereikendheid van de projectorganisatie (incl. AO/IC) vallen onder de reikwijdte van deze paragraaf.
Met opname van een bedrijfsvoeringsparagraaf wordt voorkomen dat te gedetailleerde proces-/organisatiegerelateerde informatie in de rapportage over het project wordt opgenomen. Dit draagt eraan bij het debat en de controle te richten op de hoofdlijnen (de te realiseren beleidsdoelstellingen) en de meest wezenlijke elementen van een project (scope, planning, financiën en risico's).
8. Het kabinet adviseert niet voor te schrijven dat de rapportage over de financiën van het project in het bijzonder moet ingaan op aanbestedingsresultaten en de uitputting van de post *onvoorzien* (art. 12, lid 2, onderdelen b en c). De informatiewaarde van de financiële informatie kan worden vergroot indien die informatie wordt gericht op de belangrijkste meeen tegenvallers ten opzichte van de raming. Door zo'n algemenere formulering worden de aanbestedingsmeevallers vanzelf duidelijk als ze materieel zijn. Zo niet, dan is het ook geen relevante informatie voor de discussie tussen de minister en de Kamer in het kader van haar controlerende taak.
9. Informatie omtrent de post *onvoorzien* is veelal gevoelig, m.n. richting leveranciers/opdrachtnemers. Uiteraard dient met de Tweede Kamer wel over deze post gesproken te kunnen worden. Over de wijze waarop hiermee omgegaan dient te worden, dienen per project en per projectfase afspraken gemaakt te kunnen worden (art. 12, lid 2, onderdeel c).
10. Tegen de bepaling in artikel 12, lid 2, onderdeel e, dat alle uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met een groot project zijn gemoeid op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel moet worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting moet zijn opgenomen, heeft het kabinet grote bezwaren. De inrichting van de rijksbegroting is op grond van de Comptabiliteitswet 2001 een bevoegdheid van de regering en daaraan wordt via de Rijksbegrotingsvoorschriften vormgegeven (artikel 18 CW 2001). In het algemeen zal overigens bij projecten die op één begroting neerslaan aan deze bepaling worden voldaan, maar bij een project waar meerdere ministers en dus begrotingen bij betrokken zijn, is dat niet mogelijk. In zo'n situatie kan de zogenaamde overzichtconstructie in de (toelichting bij de) begroting van de coördinerende minister het instrument zijn om alle in de begrotingen opgenomen financiële informatie over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten inzichtelijk bij elkaar te plaatsen.

Accountantscontrole

11. Op 22 maart 2005 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin het kabinet zijn visie geeft op de aanbevelingen en bevindingen van de TCI. In die brief (Kamerstukken II, 29 983, nr. 22, pag. 10) wordt voorgesteld, ter verdere versterking van de onafhankelijke positie van de departementale auditdienst (DAD), de mogelijkheid te bezien de accountantscontrole bij grote projecten ten behoeve van de Tweede Kamer in de vorm van een gezamenlijke audit (een «joint audit») van twee DAD's te laten uitvoeren. Deze mogelijkheid is inmiddels verder onderzocht en alle DAD's hebben in principe toegezegd hun medewerking te verlenen aan dergelijke joint audits, dus ook de DAD's die normaliter niet betrokken zijn bij grote projecten.

Dit houdt in dat in het vervolg in het algemeen per groot project een controleteam wordt ingesteld, bestaande uit auditors van de DAD van het ministerie dat een groot project uitvoert en auditors van de DAD van een ander ministerie. Dit controleteam staat onder gemeenschappelijke leiding van de directeuren van beide DAD's, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de controle en voor de rapportage aan de Tweede Kamer.

Voor de thans lopende projecten wordt voorgesteld dat als die projecten binnen twee jaar worden voltooid, er geen sprake zal zijn van een joint audit. Daarbij speelt de overweging dat die projecten al zo ver gevorderd zijn, dat het praktisch bezien niet haalbaar is voor deze projecten nog joint audits in te richten. Voor vijf grote projecten, die na 2007 nog doorlopen, wordt wel een joint audit ingericht. Deze joint audits zullen zo spoedig mogelijk van start gaan. Daarbij kan in het eerste jaar sprake zijn van een opbouwfase. Het eindperspectief is in ieder geval dat alle in het voorjaar van 2007 te verschijnen accountants-rapporten (bij de voortgangsrapportages over 2006) zijn ondertekend door de directeuren van twee auditdiensten. Nieuwe grote projecten worden bij voorkeur direct vanaf de aanvang in de vorm van een joint audit gecontroleerd.

Overigens behoeft de regeling geen aanpassing voor deze vorm van auditing.

12. In artikel 10, lid 4, alsmede in artikel 13, worden aanwijzingen gegeven voor het rapport en het door de departementale auditdienst (DAD) te geven oordeel bij de basisrapportage en bij de voortgangsrapportage. De algemene formuleringen inzake het rapport en het te geven oordeel omvatten echter geen eenduidige opdracht voor de accountant en leiden in de praktijk tot verschillende typen onderzoeken, rapportages en oordelen. Zo is er bijvoorbeeld een verschil tussen een accountantsoordeel over financiële informatie en een oordeel over niet-financiële informatie. De controle van financiële informatie leidt tot een accountantsverklaring waarin wordt aangegeven dat de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het project getrouw worden weergegeven. De DAD verricht echter géén inhoudelijke toetsing van de niet-financiële informatie. Deze controle is gericht op het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk).

Ook is er verschil tussen een oordeel over financiële realisaties en een oordeel over financiële prognoses. Voorts heeft een oordeel over de projectorganisatie weer een ander karakter dan een oordeel over informatie. Ter vermijding van een verwachtingskloof verdient het daarom aanbeveling een en ander nader te preciseren. Het gaat echter te ver deze nadere vaktechnische detaillering in de procedureregeling zelf op te nemen. Het kabinet stelt daarom voor per groot project een

controleprotocol op te stellen waarin door de desbetreffende commissie van de Tweede Kamer wordt vastgelegd aan welke eisen de accountantscontrole en het accountantsrapport dienen te voldoen. Daartoe zou in eerste instantie gebruik kunnen worden gemaakt van een standaardprotocol, dat per groot project vervolgens eventueel kan worden aangevuld met specifieke controlewensen van de Tweede Kamer. Dit controleprotocol kan dan worden besproken in een overleg van de commissie met de minister (zie artikel 9). Gaarne ben ik bereid te participeren in de ontwikkeling van een dergelijk standaard controleprotocol, dat ambtelijk kan worden voorbereid door uw en mijn medewerkers, mogelijk aangevuld met medewerkers van de Algemene Rekenkamer. Mocht u het idee inzake het controleprotocol niet ondersteunen, dan wenst het kabinet alsnog tekstvoorstellen te doen om de reikwijdte van het accountantsoordeel in de procedureregeling zelf (of in de toelichting) te verduidelijken.

Overigens dient op grond van artikel 10, lid 4, onderdeel a, het accountantsrapport met betrekking tot de basisrapportage alleen aandacht aan de kwaliteit van de informatie te besteden, terwijl het accountantsrapport met betrekking tot de voortgangsrapportages op grond van artikel 13, lid 1, naast de kwaliteit ook aandacht aan de volledigheid van de informatie dient te besteden. De vraag is of dit onderscheid bewust is aangebracht.

13. In artikel 1, onderdeel e, en in artikel 12, lid 3, is sprake van audits, zijnde alle overige vormen van onderzoek naast het door de DAD op te stellen accountantsrapport. Het is echter niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze overige audits en op welke aspecten deze audits betrekking hebben.

De Minister van Financien,
G. Zalm

Bijlage bij brief BZ2005–790U van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake de concept-Regeling grote projecten.

(Regelgeving)technische opmerkingen.

1. In artikel 1, onderdeel e, wordt verwezen naar «onderdeel c»; dit moet zijn «onderdeel d».
2. Aan artikel 4 ware een lid 2 toe te voegen, waarin bepaald wordt dat de Tweede Kamer beslist over het voorstel tot aanwijzing van een groot project.
3. In artikel 5 en artikel 6 is sprake van de commissie die belast wordt met de uitvoering (van een groot project). Beter ware het te spreken van «de commissie die belast is met de uitvoering van de *parlementaire controle* (van een groot project)», omdat dat beter past bij de reikwijdte van de regeling. De tekst in artikel 6 die luidt: «en vervolgens voor de controle op het aangewezen groot project» kan dan bovendien vervallen. Ook in de titel van hoofdstuk III ware over de «uitvoering van de parlementaire controle» te spreken.
4. In artikel 8, lid 3, zou na «de benoeming» toegevoegd kunnen worden «van de rapporteur».
5. In artikel 9, lid 1, wordt verwezen naar artikel 5; beter ware naar artikel 4 te verwijzen, te meer als daaraan een lid 2 als hiervoor voorgesteld, wordt toegevoegd. Overigens kan de verwijzing ook zonder bezwaar worden weggelaten.
6. In lid 1 van artikel 9 wordt ook gesproken van «de uitgangspunten voor de controle op het groot project». Beter ware ook hier te spreken van: «de uitgangspunten voor de *parlementaire* controle op het groot project». Ook in de titel van hoofdstuk IV zou dan over *parlementaire controle* gesproken moeten worden.
7. In lid 1, onderdeel a, van artikel 9, ware «groot projectstatus» te vervangen door «grootprojectstatus».
8. Aan lid 3 van artikel 9 zou kunnen worden toegevoegd: «De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de Commissie uitgebracht».
9. In lid 4 van artikel 9 ware «het startdocument van het groot project» te vervangen door «het startdocument van de *parlementaire controle* op het groot project».
10. Mede rekeninghoudend met de in de brief onder punt 3 gemaakte opmerkingen zou het tekstdeel in artikel 9, lid 5, luidende «ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht» vervangen kunnen worden door: «*maximaal één maal per half jaar door de minister aan de commissie uitgebracht*».
11. In lid 1 van artikel 10 ware «De informatievoorziening in de basisrapportage» te vervangen door «De *informatie* in de basisrapportage». Idem in artikel 12, lid 1, lid 2 en lid 3.
12. In lid 1, onderdeel g, van artikel 10 is sprake van «de wijze waarop het project zal worden aangestuurd en beheerst». Omdat aansturen en beheersen in feite synoniemen zijn, kan beter gesproken worden over «aangestuurd en beheerd» of (beter Nederlands) over «beheerst en beheerd». Idem in onderdeel j van lid 2 van artikel 10. Idem in artikel 12, lid 1, onderdeel g. Idem in artikel 12, lid 3 (twee maal). Idem in artikel 13, lid 1 en lid 2, waarbij het opvalt dat daar de term *sturing* in plaats van *aansturing* wordt gebruikt. Bij handhaving van de term *aansturing/sturing* ware steeds dezelfde term te gebruiken. Idem in artikel 16, onderdeel f
13. In lid 2 van artikel 10 is in onderdeel f sprake van «en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting». «Dit is doublure ten opzichte van de bepaling in onderdeel g en zou dus kunnen worden geschrapt.

14. In artikel 10, lid 4, onderdeel d, wordt de term *projectbeheersing* gebruikt, terwijl waarschijnlijk bedoeld zal zijn *projectbeheer*.
15. In artikel 11, lid 4, wordt het begrip *voorbereidingsfase* gebruikt, terwijl die fase in lid 1 niet wordt onderscheiden. Waarschijnlijk wordt hiermee de uitwerkingsfase bedoeld.
16. In artikel 15, lid 2, en artikel 16, aanhef, ware «een eindevaluatie» te vervangen door «de eindevaluatie».
17. In artikel 17, lid 2, ware »beëindiging van een groot project» te vervangen door: «beëindiging van *de parlementaire controle op het groot project*». Idem in artikel 18 en artikel 20.
18. In artikel 19 «commissies» vervangen door «commissie».
19. Te overwegen ware om de titel van de regeling te vervangen door *Procedureregeling parlementaire controle grote projecten* om op die wijze in de naamgeving aan te sluiten bij de reikwijdte van de regeling en mede gelet op artikel 31, derde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Vergaderjaar 2005–2006

30 351

Regeling grote projecten

Nr. 2

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

Met genoegen gaan wij in op uw verzoek (brief 05-RU-B-027)¹ om te reageren op de hernieuwde regeling grote projecten¹. In algemene zin constateren wij dat enkele onduidelijkheden die de vorige regeling bevatte nu zijn weggenomen. De regeling maakt nu bijvoorbeeld expliciet dat het oordeel van de accountant over de voortgangsrapportage zowel de financiële als de niet-financiële informatie omvat. De Algemene Rekenkamer waardeert deze verheldering.

U vroeg ons specifiek om onze visie te geven op de rol die de departementale auditdienst (AD) zou kunnen spelen bij grote projecten en de wijze waarop een onafhankelijke invulling van deze rol het best gewaarborgd kan worden. Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid. Al vanaf de totstandkoming van de regeling in 1985 hebben de departementale accountantsdiensten een belangrijke positie bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 18 963, nr. 1). Het idee was destijds dat de AD zich niet alleen een oordeel zou vormen over de kwaliteit van de jaarlijkse verantwoordingsinformatie, maar ook over de tussentijds door de minister verstrekte verantwoordingsinformatie. Ook in de thans geldende en de voorgestelde regeling neemt de accountantscontrole een belangrijke plaats in bij de aan de Tweede Kamer te verzenden rapportages. De accountants moeten niet alleen een oordeel geven over de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages, maar bijvoorbeeld ook over de toereikendheid van de projectorganisatie. De minister kan de opdracht hiertoe zowel aan de eigen departementale auditdienst als aan een openbaar accountantskantoor verstrekken. Het is de minister die het rapport naar de Tweede Kamer zendt.

Daar waar de opdracht aan de eigen auditdienst wordt verstrekt, komt in de praktijk zowel de figuur voor waarin een auditdienst het rapport als intern document opstelt en aan de minister adresseert, als de figuur waarin een auditdienst de Tweede Kamer als primaire adressant ziet, maar het evengoed de minister is die het rapport aan de Tweede Kamer verzendt. Gelet op een zuivere rolverdeling heeft de variant, waarbij de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

minister adressant is onze voorkeur. Deze situatie komt het meest overeen met de reguliere weg die ook voor de jaarverslagen wordt bewandeld. De minister is daarbij verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer; de AD treedt op als «zekerheidsverstrekker» voor de minister. Deze taakverdeling zou in artikel 13 op de volgende wijze vastgelegd kunnen worden:

- In lid 3 zou toegevoegd moeten worden dat het rapport aan de minister wordt geadresseerd.
- In lid 4 zou toegevoegd moeten worden dat de minister zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis bij de totstandkoming van het accountantsrapport en het rapport – desgewenst voorzien van commentaar – onvoorwaardelijk naar de Tweede Kamer doorzendt.

Wij zijn van mening dat het versterken van de controle op informatievoorziening meer is gebaat bij het handhaven van de bestaande afspraken tussen Tweede Kamer en bewindspersonen dan bij verdere aanpassingen van de positie van de departementale auditdiensten.

In diverse jaarrapportages van de Tweede Kamer over de procedure-regeling is geconstateerd dat niet alle accountantsrapporten tijdig verschijnen. Ook in de meest recente rapportage van mei 2005 constateert u dat diverse accountantsrapporten tot bijna een half jaar na de peildatum verschijnen (Kamerstuk 26 399, nr. 5). Behandeling is dan vaak niet meer zinvol.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer in het onderzoek «Informatievoorziening grote projecten» in 2002 geconstateerd dat veel accountantsrapporten, met name in de voorbereidingsfase, geen oordelen bevatten, maar zich beperkten tot beschrijvende opmerkingen. Wij constateren dat de tekst van de herziene regeling voor wat betreft de uitvoeringsfase op dit punt geheel helder is. Voor de voorbereidingsfase zouden wij willen voorstellen om ook in artikel 10, lid 4 de term «oordeel» te hanteren. Daarnaast zouden wij het toejuichen wanneer de accountant zich in beschrijvende zin ook zou uitspreken over de meetbaarheid van de doelen van het project.

Wanneer deze afspraken worden nageleefd zou de Tweede Kamer verzekerd moeten kunnen zijn van een voldoende controle van de informatie in de voortgangsrapportages.

Algemene Rekenkamer

wnd. president,
P. Zevenbergen

wnd. secretaris,
J. M. van Zanen-Nieberg

VERSCHILLENANALYSE

In deze bijlage wordt puntsgewijs ingegaan op de belangrijkste verschillen tussen:

1. de voorgestelde regeling en de vigerende regeling
2. de voorgestelde regeling met de door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) opgestelde regeling (Protocol)

Voor een toelichting op sommige van deze verschillen en de afwegingen die de commissie voor de Rijksuitgaven daarbij gemaakt heeft, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de voorgestelde regeling. Voorts wordt meer specifiek ingegaan op de verschillen tussen de voorgestelde regeling en het Protocol dat de TCI heeft opgesteld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van:

3. een transponeringstabel
4. een artikelsgewijze vergelijking

Met het opstellen van een schematische vergelijking van de door de TCI opgestelde regeling en de voorgestelde regeling, komt de commissie voor de Rijksuitgaven tegemoet aan een verzoek dat hiertoe was gedaan door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.

1. Verschillen met de vigerende regeling

De belangrijkste punten waarop de voorgestelde regeling afwijkt ten opzichte van de nu geldende Procedureregeling Grote Projecten:

- Het is nu één integrale, artikelsgewijze regeling zonder bijlagen.
- De leesbaarheid en samenhang zijn sterk verbeterd.
- De criteria voor instelling van een groot project zijn minder rigide geformuleerd.
- Bij aanwijzing van een groot project wordt een besluit genomen over het benoemen van een rapporteur voor het desbetreffende groot project.
- De commissie die een groot project voorstelt, dient bij aanvang expliciet vast te stellen hoe en waarover zij geïnformeerd wil worden en dient hierover met de minister overleg te voeren (bijvoorbeeld in de vorm van een «start-AO»).
- Vooraf moet ook duidelijk zijn welke procedure wordt gevolgd, wanneer welke besluiten worden genomen en wat de formele betrokkenheid van de Kamer daarbij is.
- Voortgangsrapporten hebben primair het karakter van «uitzonderingsrapportages»; er wordt vooral gerapporteerd hoe het project zich ontwikkelt (c.q. afwijkt) ten opzichte van de in de basisrapportage vastgelegde doelen en uitgangspunten.
- Risicoanalyse en kosten-batenanalyse worden verplicht gesteld bij grote projecten.
- De onafhankelijkheid van de bij grote projecten op te stellen accountantsrapporten is beter gewaarborgd.
- In de regeling is expliciet een terugzendingrecht voor de commissie opgenomen indien de informatie van onvoldoende kwaliteit is.
- De adviserende rol van de commissie voor de Rijksuitgaven bij de uitvoering van grote projecten is geformaliseerd.
- De commissie voor de Rijksuitgaven zal voortaan eens per jaar (op de 3e woensdag in mei) rapporteren aan de Kamer over de werking en toepassing van de regeling.
- De regeling wordt voortaan eenvoudigweg aangeduid als «Regeling Grote Projecten».

2. Verschillen met de voorstellen van de TCI

De belangrijkste elementen die wel opgenomen waren in de voorstellen van de TCI (het Protocol) maar niet in het voorliggende voorstel zijn overgenomen.

- De TCI gaat uit van een door Kamer en regering gezamenlijk op te stellen Protocol; in de voorgestelde regeling is uitgegaan van een door de Kamer op te stellen regeling als uitwerking van haar grondwettelijk bepaalde inlichtingenrecht ten behoeve van de parlementaire controle van het regeringsbeleid.
- De TCI gaat uit van een aanscherping van de instellingscriteria voor een groot project; in de voorgestelde regeling is het criterium dat de Kamer van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is.
- De TCI gaat uit van een regeling die op sommige onderdelen verbijzondert naar infrastructuurprojecten en per projectfase afzonderlijke informatie-eisen stelt; in de voorgestelde regeling is beoogd een generiek kader vast te stellen dat voor alle typen projecten en projectfasen toepasbaar is, waarbij desgewenst informatie-eisen toegespitst kunnen worden op de specifieke aard van een project, dan wel de fase waarin een project zich bevindt.
- De TCI gaat uit van benoeming van een rapporteur op voordracht van de commissie voor de Rijksuitgaven; in de voorgestelde regeling is dat de verantwoordelijkheid van de desbetreffende (vaste) commissie.
- De TCI gaat uit van ondersteuning door het parlementair kennis en controlecentrum; de voorgestelde regeling gaat uit van de thans beschikbare ondersteuning in de vorm van de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven en de staf van de desbetreffende (vaste) commissie.
- De TCI gaat uit van besluitvormingsmomenten (toelatingsbesluit, uitvoeringsbesluit) en projectfasen die thans nog niet in de wet geregeld zijn; in de voorgestelde regeling wordt daarom niet letterlijk aangesloten bij de terminologie van de TCI, maar wel bij de essentie van de TCI-voorstellen op dit punt.
- De TCI gaat uit van een paragraafsgewijze indeling met subartikelen en heeft als titel «Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten»; de voorgestelde regeling kent een hoofdstukindeling, is artikelsgewijs zonder subartikelen en heeft als titel «Regeling Grote Projecten».

3. Transponeringstabel

| Voorgestelde regeling | | Protocol TCI | |
|-----------------------|------------------------------|------------------------|----------------------|
| Wordt: (voorstel) | Was: (Protocol TCI) | Was: (Protocol TCI) | Wordt: (voorstel) |
| Artikel 1 | - | Artikel 1.1 | Artikel 2 |
| Artikel 2 | Artikel 1.1 | Artikel 1.2 | Artikel 3 |
| Artikel 3 | Artikel 1.2 | Artikel 1.3 | Artikel 4 |
| Artikel 4 | Artikel 1.3 | Artikel 1.4 | Artikel 5 |
| Artikel 5 | Artikel 1.4 | Artikel 1.5 | Artikel 6 |
| Artikel 6 | Artikel 1.5 | Artikel 1.6 | Artikel 8 |
| Artikel 7 | Artikel 2.6 | Artikel 2.1 | Artikel 9 |
| Artikel 8 | Artikel 1.6 | Artikel 2.2 | Artikel 10 |
| Artikel 9 | Artikel 2.1 | Artikel 2.3 | Artikel 11 |
| Artikel 10 | Artikelen 2.2 en 3.2 t/m 3.5 | Artikel 2.4 | Artikel 12 |
| Artikel 11 | Artikelen 2.3 en 3.2 t/m 3.5 | Artikel 2.5 | Artikel 13 |
| Artikel 12 | Artikelen 2.4 | Artikel 2.6 | Artikelen 7 en 14 |
| Artikel 13 | Artikel 2.5 | Artikel 3.1 | Artikelen 10 en 11 |
| Artikel 14 | Artikel 2.6 lid 4 | Artikel 3.2 | Artikelen 10 en 11 |
| Artikel 15 | Artikel 4.1 | Artikel 3.3 | Artikelen 10 en 11 |
| Artikel 16 | Artikel 4.2 | Artikel 3.4 | Artikelen 10 en 11 |

| Voorgestelde regeling | | Protocol TCI | |
|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| <i>Wordt:</i> (voorstel) | <i>Was:</i> (Protocol TCI) | <i>Was:</i> (Protocol TCI) | <i>Wordt:</i> (voorstel) |
| Artikel 17 | Artikel 4.3 | Artikel 3.5 | Artikelen 10 en 11 |
| Artikel 18 | Artikel 4.4 | Artikel 4.1 | Artikel 15 |
| Artikel 19 | Artikel 4.5 | Artikel 4.2 | Artikel 16 |
| Artikel 20 | Artikel 4.6 | Artikel 4.3 | Artikel 17 |
| Artikel 21 | Artikel 4.7 | Artikel 4.4 | Artikel 18 |
| Artikel 22 | – | Artikel 4.5 | Artikel 19 |
| Artikel 4.6 | Artikel 20 | | |
| Artikel 4.7 | Artikel 21 | | |

4. Vergelijking Protocol TCI met corresponderende artikelen voorgestelde regeling

| Protocol TCI | Voorstel commissie voor de Rijksuitgaven |
|---|---|
| <p>Artikel 1.1 Voorstel tot aanwijzing groot project</p> <p>1. Zowel de commissies uit de Tweede Kamer als de regering kunnen op elk moment van de onder paragraaf 3 neergelegde fasen voorstellen aan de Tweede Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.</p> <p>2. Een door de Tweede Kamer aan te wijzen groot project behelst een activiteit, die voldoet aan de volgende criteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> het gaat om een niet-routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit; het gaat om een activiteit waarvoor het Rijk alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt en die zonder steun en commitment van de Rijksoverheid niet in die vorm tot stand komt. Er kan sprake zijn van publiekprivate samenwerking en/of coproductie van beleid met decentrale overheden; het gaat om een activiteit met substantiële financiële consequenties in het algemeen en voor het Rijk in het bijzonder; de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de maatschappij, de publieke sector en/of het bedrijfsleven. <p>3. Voor projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking, geldt ten aanzien van de in het eerste lid beschreven aanwijzing, dat de commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking (CoRES) hierbij een adviserende rol heeft, zoals vastgelegd in de FES-wet.</p> <p>4. Onverminderd de in het tweede lid genoemde criteria kan de inhoud van het advies van de commissie voor ruimtelijk-economische structuurversterking (CoRES) een reden zijn om tot aanwijzing van een groot project over te gaan.</p> | <p>Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project</p> <p>1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Tweede Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.</p> <p>2. De Kamer kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is, beargumenteerd op basis van de volgende overwegingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> er is sprake van een niet-routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit; het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project; er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden; er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden; er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies; er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturingsen uitvoeringsproces. |
| <p>Artikel 1.2 Advisering bij aanwijzing groot project</p> <p>Voordat een commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, of indien de regering aan de Tweede Kamer een voorstel tot aanwijzing doet, vraagt de verantwoordelijke commissie over het voorstel advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. In het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt ook ingegaan op de wenselijkheid en mogelijke invulling van het in artikel 1.6 beschreven rapporteurschap.</p> | <p>Artikel 3. Advisering bij aanwijzing groot project</p> <p>1. Voordat een commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.</p> <p>2. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project tot het werkteerrein van een andere commissie behoort, vraagt zij aan de betrokken commissie advies over het voorgenomen voorstel.</p> |
| <p>Artikel 1.3 Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter</p> <p>De commissie voor de Rijksuitgaven, zendt een voorstel tot aanwijzing van een groot project, vergezeld van het door haar uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.</p> | <p>Artikel 4. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter</p> <p>De commissie zendt het voorstel tot aanwijzing van een groot project, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.</p> |
| <p>Artikel 1.4 Mededeling besluit tot aanwijzing groot project</p> <p>De Voorzitter deelt een besluit van de Tweede Kamer tot aanwijzing van een groot project onverwijld aan de verantwoordelijke bewindspersoon mede. Daarbij meldt de Voorzitter tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.</p> | <p>Artikel 5. Mededeling besluit tot aanwijzing groot project</p> <p>De Voorzitter deelt het besluit van de Tweede Kamer tot aanwijzing van een groot project onverwijld aan de minister mede. Daarbij meldt de Voorzitter tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.</p> |

Artikel 1.5 Verantwoordelijke commissie

De commissie die, conform artikel 1.4, belast wordt met de uitvoering is verantwoordelijk voor het maken van de in artikel 2.1 genoemde afspraken en vervolgens voor de controle op het aangewezen grote project.

Artikel 1.6 Rapporteur groot project

1. Bij aanwijzing van een groot project besluit de Tweede Kamer of voor dit groot project een rapporteur wordt aangewezen.

2. Aanwijzing van een rapporteur geschiedt op voordracht van de commissie voor de Rijksuitgaven.

3. De functie van rapporteur kan niet vervuld worden door een Kamerlid dat het woordvoerschap vervult voor het desbetreffende groot project.

De Tweede Kamer besluit jaarlijks, op voordracht van de commissie voor de Rijksuitgaven, over de voor de grote projecten aan te wijzen rapporteurs

Artikel 2.1 Bindende afspraken over informatievoorziening

1. De verantwoordelijke commissie maakt bindende afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de duur van de groot projectstatus en de verwerking van het project in de begroting.

2. Met betrekking tot de door de minister op te stellen voortgangsrapportages, alsmede de door de accountant op te stellen rapporten, zoals genoemd in artikel 2.4 respectievelijk artikel 2.5, worden tevens bindende afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen in ieder geval de inhoud, de rapportagefrequentie en het verschijningstijdstip.

3. Voortgangsrapportages dienen ten minste eenmaal per half jaar te worden uitgebracht; accountantsrapportages dienen ten minste eenmaal per jaar te worden uitgebracht.

4. De in het eerste en tweede lid genoemde afspraken worden besproken in een Algemeen Overleg tussen de verantwoordelijke commissie en de voor het groot project eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Dit algemeen overleg wordt aangeduid als «start-AO».

5. De in het start-AO gemaakte afspraken worden neergelegd in een door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon op te stellen basisrapportage. De aanwijzingen in artikel 2.2 worden daarbij gevolgd.

Artikel 6. Verantwoordelijke commissie

De commissie die is belast met de uitvoering is verantwoordelijk voor het vaststellen van de in artikel 9 genoemde uitgangspunten en vervolgens voor de controle op het aangewezen groot project.

Artikel 8. Rapporteur groot project

1. Indien een groot project is aangewezen besluit de commissie over benoeming van een rapporteur.

2. De commissie bepaalt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rapporteur en legt deze schriftelijk vast.

3. Aan de Voorzitter en aan de minister wordt mededeling gedaan van de benoeming en van het bepaalde in het tweede lid.

Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle

1. De commissie stelt na de aanwijzing tot groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:

- de duur van de grootprojectstatus;
- de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
- aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
- aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
- frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister.

3. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.

4. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.

5. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.

6. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.

7. Onverminderd hetgeen in het eerste lid onder e. is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk 3 maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

Artikel 2.2 Aanwijzingen voor de basisrapportage

1. De informatievoorziening in de basisrapportage omvat in ieder geval:
 - a. het bereik van het project (scope);
 - b. de planning van het project;
 - c. de financiën van het project (de raming van de kosten en de voorziene budgettaire dekking daarvan);
 - d. de aan het project verbonden risico's, de wijze waarop deze zullen worden beheerst en de mogelijke financiële gevolgen van de risico's;
 - e. «wdtkmw» (wat de Tweede Kamer moet weten).
2. Daarnaast worden in de basisrapportage de doelstellingen van het project en de hiervoor noodzakelijk randvoorwaarden, zoals flankerend beleid, vastgelegd. Doelstellingen worden zoveel mogelijk meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.

Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
 - a. de doelstelling(en) van het project;
 - b. een overzicht van de te nemen besluiten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. de reikwijdte van het project;
 - d. de planning van het project;
 - e. de financiën van het project;
 - f. de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
2. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voorzover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
 - a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
 - b. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
 - c. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
 - d. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
 - e. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
 - f. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
 - g. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
 - h. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
 - i. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
 - j. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
3. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
 - a. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is
 - b. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
 - c. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
 - d. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
4. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
 - a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
 - b. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
 - c. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - d. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Artikel 2.3 Actualiseren van bindende afspraken en basisrapportage

1. Indien een (potentieel) groot project al wordt aangewezen in de initiatiefase of de voorbereidingsfase, als beschreven in artikel 3.2 respectievelijk artikel 3.3, dan kunnen de te maken bindende afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.
2. Zodra een project van de initiatiefase overgaat naar uitwerkingsfase (via een toelatingsbesluit) en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase (via een uitvoeringsbesluit) naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte bindende afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

Artikel 2.4 Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

1. De voortgangsrapportages omvatten in ieder geval:
 - a. de ontwikkeling van de scope van het project ten opzichte van de basisrapportage;
 - b. de ontwikkeling van de planning ten opzichte van de basisrapportages;
 - c. de ontwikkeling van de financiën ten opzichte van de basisrapportages;
 - d. de ontwikkelingen in de aan het project verbonden risico's, de beheersing ervan en de mogelijke financiële gevolgen;
 - e. «wdtkmw»; wat de Tweede Kamer moet weten.
2. Daarnaast worden in de voortgangsrapportage ontwikkelingen in of veranderingen van de doelstellingen van het project en de hiervoor noodzakelijk randvoorwaarden, zoals flankerend beleid, vermeld en toegelicht.

Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:
 - a. initiatiefase;
 - b. uitwerkingsfase;
 - c. uitvoeringsfase;
 - d. realisatie-/exploitatiefase.
2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project.
3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 10 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.
4. Indien een groot project wordt aangewezen in de initiatiefase of de uitwerkingsfase, kunnen de te maken afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.
5. Zodra een project van de initiatiefase overgaat naar uitwerkingsfase en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, indien en voorzover van toepassing, gericht op:
 - a. de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
 - b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
 - d. de ontwikkeling van de planning van het project;
 - e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
 - f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project wordt beheerd en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
2. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
 - a. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
 - b. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
 - c. 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;
 - d. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
 - e. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemeoid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
3. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

Artikel 2.5 Aanwijzingen voor het accountantsrapport

1. Bij voortgangsrapportages dient periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, een rapport te worden gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage en over de toereikendheid van de projectorganisatie. Bij de beoordeling van de toereikendheid van de projectorganisatie wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de administratieve organisatie en de interne controle van het project.

2. Het rapport, bedoeld in het eerste lid, wordt geheel onafhankelijk opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor. Het rapport wordt gelijktijdig met de voortgangsrapportage, als afzonderlijk document, aan de Tweede Kamer gezonden.

Artikel 2.6 Advisering aan de verantwoordelijke commissie

1. Indien voor een groot project een rapporteur, zoals bedoeld in artikel 1.6, is aangesteld, adviseert deze verantwoordelijke commissie bij verschijning van voortgangsrapportages, accountantsrapporten en andere documenten die relevant zijn voor de voortgang van het groot project.

2. Indien geen rapporteur is aangewezen, wordt de in het eerste lid genoemde taak uitgevoerd door de commissie voor de Rijksuitgaven.

3. De door de rapporteur of de commissie voor de Rijksuitgaven uit te brengen adviezen, worden opgesteld met gebruikmaking van de expertise van het parlementair kennis- en controlecentrum over de kwaliteit van de geleverde informatie, leidt ertoe dat de behandeling ervan wordt opgeschort en voor verbetering wordt teruggezonden aan de eerstverantwoordelijke bewindspersoon die binnen zeven werkdagen alsnog voor verbeterde of ontbrekende informatie dient zorg te dragen.

5. De in het eerste lid bedoelde adviezen hebben in ieder geval betrekking op:

- de toepassing van deze regeling;
- de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
- de toereikendheid van de overgelegde informatie;
- de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

Artikel 3.1 Projectfasen

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:

- initiatiefase;
- uitwerkingsfase;
- uitvoeringsfase;
- realisatie-/exploitatiefase.

2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project. In het besluitvormingstraject staat vooral de medewetgevende taak van de Tweede Kamer centraal; in het realisatietraject staat vooral de controlerende taak van de Tweede Kamer centraal.

3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 2.3 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.

Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste één maal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.

2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor.

4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

Artikel 7. Advies over uitvoering regeling

1. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert de commissie over de uitvoering van de regeling.

2. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op:

- de toepassing van deze regeling;
- de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
- de toereikendheid van de overgelegde informatie;
- de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie;
- de wijze van behandelen van de voortgangsrapportages door de commissie.

Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie

Indien de commissie van oordeel is dat de geleverde informatie ontoereikend is, dan wel de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende is, wordt de minister in staat gesteld binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Tweede Kamer te zenden.

Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:

- initiatiefase;
- uitwerkingsfase;
- uitvoeringsfase;
- realisatie-/exploitatiefase.

2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project.

3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 10 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.

4. Indien een groot project wordt aangewezen in de initiatiefase of de uitwerkingsfase, kunnen de te maken afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.

Zodra een project van de initiatiefase overgaat naar uitwerkingsfase en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zondig worden aangepast of uitgebreid.

Artikel 3.2 Projecten in de initiatieffase

1. Een project bevindt zich in de initiatieffase indien nog sprake is van visie- en gedachtevorming en er verkenningen plaatsvinden. In deze fase staat het exploreren van mogelijkheden en het afwegen van nut en noodzaak van het project centraal.
2. De initiatieffase kan uitmonden in het besluit om het project voort te zetten en verder uit te werken. Dit vergt een expliciet besluit van de Tweede Kamer. Indien hiertoe wordt besloten gaat het project de uitwerkingsfase in.
3. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
 - a. een probleemanalyse;
 - b. een heldere omschrijving van de te bereiken doelstellingen;
 - c. een overzicht van mogelijke alternatieven.
4. Bij projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking wordt de initiatieffase aangeduid als prioriteringsfase, omdat bij projecten op ruimtelijk-economisch terrein sprake is van een veelheid aan potentiële projecten die in een daarvoor specifieke, in de FES-wet vastgelegde, afwegingsprocedure periodiek geprioriteerd worden. Het in het derde lid bedoelde besluit wordt in deze procedure aangeduid als «toelatingsbesluit». De te volgen procedure en de aan te leveren informatie om te komen tot het toelatingsbesluit dient te voldoen aan de eisen die de FES-wet hieromtrent stelt. Een project waarvoor geldt dat het de in de FES-wet geregelde prioriteringsprocedure heeft doorlopen en waarover de Tweede Kamer een positief toelatingsbesluit heeft genomen, wordt verondersteld aangewezen te worden als groot project.

Artikel 3.3 Projecten in de uitwerkingsfase

1. Een project bevindt zich in de uitwerkingsfase indien de afweging wordt gemaakt hoe een project concreet vorm gegeven zal worden. In deze fase staat het onderzoeken en wegen van alternatieven en varianten centraal.
2. De uitwerkingsfase kan uitmonden in het besluit om het project daadwerkelijk uit te gaan voeren. Dit vergt een expliciet besluit van de Tweede Kamer. Indien tot hiertoe wordt besloten gaat het project de uitwerkingsfase in.
3. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
 - a. de in beschouwingen genomen alternatieven en varianten en de wijze waarop deze zijn afgewogen;
 - b. alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging en uitwerking een rol hebben gespeeld;
 - c. de doelstellingen, scope, kostenraming, uitvoeringsplanning en voorziene risico's met betrekking tot de gekozen uitwerking van het project;
 - d. indien van toepassing: de wijze van publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatieopzet en de contracteringsstrategie.
4. Bij projecten op het terrein van de ruimtelijk-economische structuurversterking wordt het in het derde lid bedoelde besluit aangeduid als «uitvoeringsbesluit». De te volgen procedure en de aan te leveren informatie om te komen tot het toelatingsbesluit dient te voldoen aan de eisen die de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) hieromtrent stelt.

Artikel 3.4 Projecten in uitvoeringsfase

1. Een project bevindt zich in de uitvoeringsfase indien de activiteiten gericht zijn op de feitelijke realisering van het project binnen de door de Tweede Kamer gestelde kaders voor de uitvoering. De uitvoeringsfase mondt in beginsel uit in oplevering of voltooiing van het project, dat vervolgens de realisatie-/exploitatiefase ingaat.
2. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken is beschreven in de artikelen 2.2 en 2.4.
3. Bij aanvang van de uitvoeringsfase wordt door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een basisrapportage opgesteld, zoals bedoeld in artikel 2.2, dan wel wordt de bestaande basisrapportage geactualiseerd, zoals bedoeld in artikel 2.3.

Artikel 3.5 Projecten in de realisatie-/exploitatiefase

1. Een project bevindt zich in de realisatie-/exploitatiefase indien het project tot stand is gebracht en de resultaten zich in de praktijk manifesteren.
2. De informatie waarover de Tweede Kamer in deze fase in ieder geval over dient te beschikken, bestaat uit:
 - a. de financiële ontwikkelingen sinds de oplevering of voltooiing van het project;
 - b. ontwikkelingen of gebeurtenissen met betrekking tot het project die ten tijde van de uitvoering niet voorzien werden.
3. De verantwoordelijke commissie dient uiterlijk twee jaar na oplevering of voltooiing van het groot project de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een evaluatie te vragen, als bedoeld in artikel 4.2.

Artikel 4.1 Verzoek om eindevaluatie

1. Indien de verantwoordelijke commissie van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een eindevaluatie op te stellen.
2. Bij het opstellen van een eindevaluatie worden de in artikel 4.2 genoemde aanwijzingen gevolgd.

Artikel 4.2 Aanwijzingen voor de eindevaluatie

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectplanning is gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over hoe de met de uitvoering belaste organisatie heeft gefunctioneerd;
- g. indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten.

Artikel 4.3 Voorstel tot beëindiging groot project

1. De eindevaluatie wordt besproken in een Algemeen Overleg tussen de verantwoordelijke commissie en de voor het groot project eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Dit algemeen overleg wordt aangeduid als «slot-AO».
2. Na behandeling van de eindevaluatie in het slot-AO kan de verantwoordelijke commissie een voorstel aan de Tweede Kamer doen tot beëindiging van een groot project.

Artikel 4.4 Advisering over beëindiging groot project

Voordat de verantwoordelijke commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot beëindiging van een groot project, vraagt zij over het voorgenomen voorstel advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

Artikel 4.5 Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De commissie voor de Rijksuitgaven zendt een voorstel tot beëindiging van een groot project, vergezeld van het door haar uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 4.6 Mededeling besluit tot beëindiging groot project

De Voorzitter deelt een besluit van de Tweede Kamer tot beëindiging van een groot project onverwijld aan de verantwoordelijke bewindspersoon mede.

Artikel 15. Verzoek om eindevaluatie

1. Indien de commissie van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij de minister de eindevaluatie op te stellen.
2. Bij het opstellen van een eindevaluatie worden de in artikel 16 genoemde aanwijzingen gevolgd.

Artikel 16. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- g. indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten.

Artikel 17. Voorstel tot beëindiging grootprojectstatus

1. De eindevaluatie wordt besproken in een overleg tussen de commissie en de minister.
2. Na behandeling van de eindevaluatie kan de commissie een voorstel aan de Tweede Kamer doen tot beëindiging van de grootprojectstatus.

Artikel 18. Advisering over beëindiging grootprojectstatus

Voordat de commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot beëindiging van de grootprojectstatus, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

Artikel 19. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De verantwoordelijke commissie zendt een voorstel tot beëindiging van de grootprojectstatus, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 20. Mededeling besluit tot beëindiging grootprojectstatus

De Voorzitter deelt een besluit van de Kamer tot beëindiging van de grootprojectstatus onverwijld aan de minister mede.

Artikel 4.7 Jaarrapportage van de commissie voor de Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks op de derde woensdag in mei een verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking van deze regeling over het voorafgaande kalenderjaar. Bij deze rapportage is tevens per groot project een voorstel gevoegd voor de invulling van de functie van rapporteur, zoals bedoeld in artikel 1.6.

Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling

De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks op de derde woensdag in mei een verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking en toepassing van deze regeling in het voorafgaande kalenderjaar.