

---

Vergaderjaar 1999–2000

---

**26 399**

**Jaarrapportage procedureregeling Grote  
Projecten**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 september 2000

Bijgaand zend ik U de Jaarrapportage van de procedureregeling Grote Projecten, zulks op basis van de toelichting op artikel 6 van de regeling. Op basis van deze jaarrapportage heeft de commissie voor de Rijksuitgaven enige aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn in paragraaf 4 van de jaarrapportage opgenomen, in de vorm van in overweging te nemen wijzigingen van de procedureregeling.

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

## **1. Inleiding**

De procedureregeling grote projecten maakt het «de Kamer mogelijk bij de daartoe aangewezen projecten tot een meer intensieve en toegesneden controle op dergelijke projecten te komen. Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle ervan» (24 752, nr. 3, p. 1). Op grond van de toelichting bij artikel 2 van de herziene procedureregeling grote projecten (24 752, nr. 2) wordt in deze rapportage ingegaan op de wijze waarop de regeling is toegepast in de periode 1 januari 1998 tot 1 juli 2000. Door dit stelselmatig te doen kan nagegaan worden of de regeling en haar toepassing een bijdrage leveren aan de beoogde doelstelling. In dit kader verscheen eerder een rapportage over de periode tot 1-1-1998 (26 399, nr. 1). De nu voorliggende rapportage heeft als peildatum 1-7-2000. Door die laatste datum als uitgangspunt te nemen kunnen in deze rapportage tevens de bevindingen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de procedureregeling worden betrokken. Een brief van deze commissie aan de commissie voor de Rijksuitgaven waarin genoemde bevindingen worden geformuleerd, is als bijlage 2 bijgevoegd.

## **2. Stand van zaken**

### *2.1 Aanwijzing en beëindiging*

Op de peildatum van de vorige rapportage van de procedureregeling (1-1-1998) liepen er 16 grote projecten. Door aanwijzing van 6 nieuwe projecten en beëindiging van 2 projecten zijn dat er momenteel 20. (Zie voor detail bijlage 1 bij deze rapportage) Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Kamer doen tot *aanwijzing* van een groot project (artikel 1, lid 1 van de procedureregeling). De regeling bepaalt tevens dat eerst de commissie voor de Rijksuitgaven om advies wordt gevraagd (artikel 2 lid 1). Bij het bepalen van haar advies baseert de commissie voor de Rijksuitgaven zich op de criteria die in de procedure-regeling hiervoor zijn vastgesteld: het moet gaan om niet-routinematige, en in de tijd begrensde activiteiten, waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt en waarbij sprake is van substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Naast deze criteria kunnen aan het toekennen van de status van groot project ook andere overwegingen ten grondslag liggen, die betrekking hebben op het belang van de gevolgen van het project voor de samenleving of de rijksdienst, het gebruik van nieuwe technologieën of financieringsconstructies, of de aanwezigheid van complexe organisatorische processen.

In de periode waarop deze rapportage betrekking heeft zijn 6 projecten aangewezen als groot project, te weten de Modernisering Rechterlijke Organisatie, de modernisering van de AWBZ, het SUWI-traject, HSL-Oost, Project Mainport Rotterdam en de vervanging F16. Van het project Rekening Rijden is de groot projectstatus herbevestigd.

De regeling kent geen aparte voorschriften voor *beëindiging* van de groot project status.

In de periode 1 januari 1998 tot 1 juli 2000 zijn twee project beëindigd, namelijk de Stormvloedkering Nieuwe Waterweg en de Reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Van het project Balansverkorting Volkshuisvesting is een slotrapportage verschenen, maar besloten is ter afsluiting de staatssecretaris een aantal evaluatieve vragen voor te leggen. Het antwoord op deze vragen is nog niet binnen.

## 2.2 Projecten in voorbereiding en projecten in uitvoering

De regeling maakt in algemene zin een onderscheid tussen projecten in de fase van voorbereiding en besluitvorming en projecten in de fase van de uitvoering. De functie van de procedure regeling verschilt per fase. Ligt bij projecten in de beleidsvoorbereidende fase de nadruk op besluitvorming, bij projecten in de uitvoering gaat het meer om de toegesneden controle. Dit stelt verschillende eisen aan de informatievoorziening. Over het algemeen wordt hier in de formulering van informatievereisten rekening mee gehouden. Op dit moment zijn er 6 projecten die in de fase van de voorbereiding zijn. Dit betekent op een totaal van 20 projecten een toename ten opzichte van de stand van zaken per 1-1-1998 toen er van de 16 projecten 3 in de fase van voorbereiding waren.

Per 1-7-2000 waren er 14 projecten die zich in de fase van de uitvoering bevonden. 2 daarvan zijn in de fase van de voorbereiding als groot project aangewezen, maar in de fase van de uitvoering beland. Het betreft hier het project C2000 (Infrastructuur mobiele communicatie) en het project Vervanging Pantservoertuig Koninklijke Landmacht.

Bij enkele projecten is sprake van zowel uitvoering van bestaand beleid, als aanpassing van dat beleid. Te wijzen valt op het project ICT in het onderwijs, waar door de huidige bewindspersoon enige accentwijzigingen in het beleid heeft uitgevoerd.

## 2.3 Overige kenmerken

De 20 projecten zijn als volgt over de *vaste commissies* verdeeld. Er vallen er 8 onder de verantwoordelijkheid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, vier hebben betrekking op het terrein van Defensie, twee bij OC&W, en twee bij VWS. De vaste commissies voor Justitie Binnenlandse Zaken, VROM en SZW hebben elk 1 groot project onder hun hoede. Bij beschouwing van het *financieel belang* van de projecten moet worden bedacht dat dit niet altijd uitgaven van de rijksoverheid zijn. Het kan ook gaan om het totale bedrag aan veranderende kasstromen (bijvoorbeeld bij de Balansverkorting Volkshuisvesting), of om een kostenpost die deels door het Rijk en deels door andere, private, actoren worden gedragen. Indien wordt gekeken naar kostenposten die aanwijsbaar ten laste van de rijksbegroting komen zijn financieel omvangrijke projecten het PKB Schiphol (kosten plm. 4,6 mld.) en de aanschaf van luchtverdedigingsfregatten (5,6 mld.). Een voorbeeld van project met een klein financieel belang is de reorganisatie van het Openbaar Ministerie, met een kostenpost van 45 mln. jaarlijks. De balansverkorting Volkshuisvesting betreft eenerschikking van bestaande kasstromen met een totaal beslag van ca 35 mld.

Uit deze diversiteit kan worden afgeleid dat het belang van de regeling niet alleen is gelegen in controle op uitgaven, maar ook in de mogelijkheid het parlementair toezicht op complexe operaties met een groot maatschappelijk belang te intensiveren.

Grote projecten kennen een variatie aan *bestuurlijke constellaties*. Soms zijn er alleen of vrijwel alleen instanties uit de rijksoverheid bij betrokken. Vaak is men echter in de financiering en/of uitvoering mede afhankelijk van derden. Dit kunnen gemeenten of andere lokale overheden zijn (zoals bijvoorbeeld het geval is bij het Deltaplan Grote Rivieren, waar met name waterschappen een belangrijke rol spelen). Soms leveren (semi-)private partijen een financiële en een inhoudelijke bijdrage (zoals beoogd bij de projecten Mainport Rotterdam en de Betuweroute) soms zijn zij met name verantwoordelijk voor de uitvoering (zoals scholen bij het project ICT in het onderwijs).

Deze betrokkenheid van andere partijen heeft twee implicaties voor de regeling. Allereerst is het Rijk niet alleen verantwoordelijk, maar zijn er ook andere partijen in het geding. De verantwoording die de desbetref-

fende bewindspersoon in de Kamer moet en kan afleggen wordt hierdoor navenant minder. Op grond van deze overweging wordt in artikel 1 lid 2, onder b van de procedureregeling gesteld dat het bij grote projecten moet gaan «om een activiteit waarvoor de staat geheel of grotendeels verantwoordelijkheid draagt.» In de praktijk zal het met name gaan om activiteiten waar de staat «grotendeels» verantwoordelijk is.

In een aantal gevallen is het Rijk verantwoordelijk voor het verzorgen van de randvoorwaarden van het project (zoals bij de Betuweroute en de HSL-Zuid) en wordt er naar gestreefd dat private partijen een bijdrage leveren aan de uitvoering, dan wel deze geheel verzorgen. De verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister verandert hierdoor, alsmede de wijze waarop de Kamer haar controlefunctie kan vervullen, zoals ook is gesignaleerd in de brief van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (Zie bijlage 2). In de huidige procedureregeling wordt voor deze situatie geen voorziening getroffen.

Betrokkenheid van derden heeft overigens ook consequenties voor de informatievoorziening. De bewindspersoon die de voortgangsrapportages aan de Kamer zendt, is voor de informatie veelal afhankelijk van die derden. Zowel de actualiteit van de informatie als de inhoud kunnen hierdoor worden beïnvloed.

### **3. Kwaliteit van de informatievoorziening**

#### *3.1 Projecten in de fase van de voorbereiding*

Bij projecten in de fase van de *voorbereiding* bevat de regeling grote projecten tamelijk specifieke eisen met betrekking tot de informatievoorziening (24 752, nr. 2, bijlage A), ingaand op de probleembeschrijving, keuze voor de oplossing, en eventuele alternatieven, doelstellingen, financiële onderbouwing van kosten, dekking. Ook dient de minister adviezen van derden aan de Kamer te verstrekken, alsmede een accountantsrapport over het voorstel. Dat laatste zou moeten ingaan op de gehanteerde calculatiemethoden, financiering, organisatie van de voorbereiding en organisatie van de uitvoering.

Bij de 6 projecten die zich momenteel in deze fase bevinden is in één geval sprake van een accountantsrapport. Het ontbreken van zo'n rapport bij de andere projecten kan deels worden verklaard door het feit dat de desbetreffende projecten zich nog in een zeer pril stadium bevinden. Een probleem waar grote projecten in de fase van de voorbereiding mee kunnen worden geconfronteerd is de mogelijke interferentie van andere procedurele verplichtingen. Te wijzen valt op de PKB-procedure, de tracéwet en het Defensie-materieelkeuzeprocess. Deze procedures kennen hun eigen voorschriften voor wat betreft termijnen en onderwerpen van informatievoorziening.

Het is daarbij vooral van belang stil te staan bij het moment in de besluitvorming waarop aan de Kamer een voortgangsrapportage wordt toegezonden. Bij sommige van deze projecten is dat op het moment dat er een aanwijsbaar besluit moet worden genomen (een zogenaamde go-no-go-beslissing of een keuze tussen verschillende alternatieven). Bij andere projecten is daar (nog) geen sprake van. Deze bevinden zich veel in een veel vroeger stadium. Bij de bepaling van de informatievereisten zoals die plaatsvindt bij de aanwijzing van een groot project zou met deze omstandigheid rekening gehouden moeten worden.

#### *3.2 Projecten in de fase van de uitvoering*

Bij projecten in de fase van de uitvoering worden bij de aanwijzing tot groot project tussen de desbetreffende commissie en het ministerie afspraken gemaakt over frequentie en inhoud van voortgangsrapportages.

Minimaal gaan voortgangsrapportages in op een vergelijking tussen planning en realisatie van activiteiten, aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de dekking ervan (24 752, nr. 2, bijlage, B, p. 3). Voor de 14 projecten in de fase van de beleidsuitvoering werden in de peilperiode in totaal 52 voortgangsrapportages aan de Kamer verzonden en 3 zogenaamde basisdocumenten, die als beschrijving van de uitgangssituatie dienen. Dit komt neer op gemiddeld 1,5 voortgangsrapport per project per jaar.

Wil de regeling grote projecten voor projecten in de uitvoering de Kamer in staat stellen nauwgezet te controleren, dan is het van belang dat deze voortgangsrapportages tijdig zijn, dat ze inhoudelijk adequaat zijn en dat er voldoende accountantsrapporten zijn. Tevens is de wijze waarop de voortgangsrapporten en accountantsrapporten worden behandeld van belang. Deze punten worden in het navolgende behandeld.

#### a) Tijdigheid van de voortgangsrapportages

Wil de regeling werken, dan is het noodzakelijk dat de informatie zo *actueel* mogelijk is. Indien het een project betreft waarvoor het Rijk alleen verantwoordelijk is, zonder afhankelijkheid van derden, lijkt een termijn van twee maanden tussen de peildatum en de oplevering van de voortgangsrapportage redelijk. Bij betrokkenheid van derden is dat lastig te realiseren. Hier kan een langere termijn worden gehanteerd. Meer dan drie a vier maanden lijkt echter niet wenselijk, omdat dan de informatie achterhaald kan zijn op het moment van aanbieden aan de Kamer. Gemiddeld hebben de voortgangsrapportages een actualiteit van 3,6 maand. Zeventien voortgangsrapportages zijn ouder dan 4 maanden, waarvan de minst actuele 13,7 maanden na de peildatum volgde. 9 rapporten zijn tussen de 3 en de 4 maanden oud en de actualiteit van de overige rapporten is minder dan drie maanden. Het meest actuele voortgangsrapport presenteerde gegevens van 6 dagen eerder. Een enkele maal worden in de aanbiedingsbrief van de voortgangsrapportage recente ontwikkelingen geschetst. Hiermee kan een deel van de gegevens worden geactualiseerd.

Een factor die hier van belang is betreft niet zozeer de actualiteit, maar de mate waarin verschillende onderdelen van de informatievoorziening *synchroon* lopen. Allereerst is daar de wens dat de inhoudelijke informatie uit de voortgangsrapportage op dezelfde periode betrekking heeft als de financiële informatie. Dit was niet het geval bij de voortgangsrapportages inzake het Deltaplan Grote Rivieren. Als gevolg hiervan wordt in de voortgangsrapportages geen inzicht geboden in de verhouding tussen inzet van middelen en daarmee behaalde resultaten.

In dit verband kan worden gewezen op punt 5 uit bijlage B van de herziene regeling grote projecten (24 752, nr. 2.), waar staat vermeld: «de financiële informatie in de voortgangsrapportage moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken.» Dat leidt tot de wenselijkheid in ieder geval als peildatum 1 januari aan te houden (en in geval van een halfjaarlijkse frequentie tevens 1 juli). In dat geval loopt de informatie uit de voortgangsrapportages gelijk op met het boekjaar van de rijksbegroting. Financiële en inhoudelijke informatie die betrekking heeft op een periode die zich uitstrekt over de jaarwisseling moet nu worden geïnterpreteerd in de context van twee jaarlijkse begrotingscycli, hetgeen de vergelijkbaarheid en de inzichtelijkheid niet ten goede komt.

#### b) Inhoud van de voortgangsrapportages

Het is van groot belang dat de voortgangsrapportages zowel inhoudelijke

als financiële informatie bevatten en dat deze informatie volledig, voldoende inhoudelijk en samenhangend is. Over het algemeen voldoet de informatie aan de eisen uit de informatie-afspraken die met de desbetreffende departementen zijn gemaakt, zij het dat op onderdelen verbetering mogelijk is. Hoewel het buiten het bereik van deze jaarrapportage valt om en detail op elk van deze aspecten in te gaan kan wel een globaal beeld worden gepresenteerd.

Wat betreft de *volledigheid* kan worden gewezen op het verschijnsel dat bij sommige grote projecten informatie wordt nagezonden, dat wil zeggen na verzending van de voortgangsrapportages. Dit betekent dat over het algemeen de informatie wel bij de Kamer aanwezig is, maar dat ze gefragmenteerd wordt over verscheidene documenten. Dit bevordert niet de transparantie van de voortgang van het project en lijkt dan ook – mede gelet op de doelstelling van de procedureregeling – onwenselijk. De voortgangsrapportages zelf zijn hier dan ook niet volledig. Dit deed zich onder meer voor bij de vierde voortgangsrapportage ICT in het onderwijs.

Met betrekking tot de *inhoud* kan worden opgemerkt dat er opvallend veel variatie is in de onderwerpen van de informatie die in de voortgangsrapportages wordt verschaft. Dat heeft er wellicht mee te maken dat bij sommige grote projecten een basisrapportage ontbreekt, een document waarmee zowel een soort nul-beschrijving wordt gemaakt, als een format wordt gegeven voor de informatievoorziening in de voortgangsrapportages.

Aan de hand van een basisdocument kan de informatie uit de voortgangsrapportages worden gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstelling(en) van de desbetreffende projecten. Dat wil zeggen dat niet alleen de technische voortgang van het project aan de orde komt, maar dat ook wordt ingegaan op de inhoudelijke doelstellingen van het project. In een enkele voortgangsrapportage gebeurt dat al. Te wijzen valt op het projecten PKB Schiphol en de Modernisering van de Rechterlijke Organisatie. Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de begroting en verantwoording van 's Rijksfinanciën die met de nota «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» in gang zijn ingezet, is het van toenemend belang dat in voortgangsrapportages wordt ingegaan op enerzijds de inzet van middelen en de voortgang van het project en anderzijds de relatie tot de beleidsinhoudelijke doelstellingen. Een periodieke beleids-effectmeting, zoals gesuggereerd door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, is hier wellicht een nuttig instrument.

Het is tevens van belang dat er voldoende *samenhang* is tussen de twee hoofdonderwerpen van de voortgangsrapportage, namelijk de financiële stand van zaken en de inhoudelijke progressie. Al eerder werd gememooreerd dat dat onder andere vorm kan krijgen door de periodes waarop de informatie over beide onderwerpen betrekking heeft synchroon te laten lopen. Dit is echter niet genoeg. In een aantal gevallen blijft de relatie tussen beide onderdelen onderbelicht. Soms is daar de complexe relatie met de departementale begroting debet aan. In de procedureregeling grote projecten wordt het als wenselijk gezien dat de uitgaven met betrekking tot een groot project zoveel mogelijk via één begrotingsartikel lopen (en, indien van toepassing, hetzelfde wenselijk is voor de inkomsten). In een aantal gevallen wordt hiervan afgeweken.

Te wijzen valt op de inkomsten die ten behoeve van onderdelen van het groot project Deltaplan Grote Rivieren kunnen worden verkregen uit Europese bron, de zogenaamde IRMA-gelden. Deze worden niet geboekt op het inkomsten artikel Deltaplan Grote Rivieren, maar op het inkomsten-artikel Waterkeren (02.01). Als gevolg hiervan is het niet geheel duidelijk welke consequenties deze financiering heeft voor het groot project.

### c) Accountantsrapporten

Accountantsrapporten kunnen in de context van de procedureregeling grote projecten op twee onderwerpen betrekking hebben. Ten eerste kan het rapport ingaan op de toereikendheid van de projectorganisatie, en daarnaast kan de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages aan de orde zijn. In de periode waarop dit verslag betrekking heeft, werden beide soorten informatie in accountantsrapporten aan de Kamer verzonden.

Voor wat betreft de accountantsrapporten over de voortgangsrapportages kan in dit verband worden stil gestaan bij de frequentie van een dergelijke rapportering. Hoewel het volgens de procedureregeling niet verplicht is, lijkt het wenselijk dat bij ieder voortgangsrapport een accountantsrapport wordt gevoegd. Indien er meerdere voortgangsrapportages per jaar aan de Kamer worden verzonden, zou in ieder geval één maal per jaar een accountantsrapport moeten worden bijgevoegd. Door het hanteren van een dergelijke frequentie wordt de Kamer meer zekerheid geboden over de waarde van de informatie uit de voortgangsrapportages. Daarbij zij nog opgemerkt dat de procedureregeling het de Kamer vrijlaat een externe accountant in te schakelen voor de beoordeling van de voortgangsinformatie en/of de projectorganisatie.

Over het algemeen is de frequentie van de accountantsrapportages lager dan hiervoor als wenselijk is aangegeven. Tegenover de 52 voortgangsrapportages die in de peilperiode van deze rapportage zijn verschenen staan 15 accountantsrapporten, waarvan 12 van de departementale accountantsdienst en 3 van een externe accountant.

### d) Parlementaire behandeling van voortgangsrapportages en/of accountantsrapporten

Van belang voor de werking van de procedureregeling is ook de wijze waarop de Kamer de voortgangsrapportages en/of de accountantsrapporten behandelt. Voor wat betreft de 52 voortgangsrapportages gebeurde dit 34 maal in een algemeen overleg, 12 keer door middel van schriftelijke vragen al dan niet gevolgd door een algemeen overleg. Eén maal werd de behandeling gecombineerd met de begrotingsbehandeling. De andere voortgangsrapporten werden voor kennisgeving aangenomen, of op een andere manier behandeld. De accountantsrapporten werden altijd tezamen met een voortgangsrapport behandeld.

Eerder in deze verslaglegging werd al gewezen op de verschillen in actualiteit van de voortgangsrapportages. Echter ook de snelheid van behandeling van de voortgangsrapportages verschilt. Gemiddeld lag er tussen de verschijningsdatum van een voortgangsrapport en de datum van behandeling 2,3 maanden. Bij behandeling door middel van schriftelijke vragen is overigens als uitgangspunt de datum van antwoord van de bewindspersoon genomen. De snelste behandeling was binnen drie dagen na verschijning (het voortgangsrapport werd meegenomen bij een al gepland algemeen overleg) de traagste behandeling vond plaats na 8 maanden.

Overigens varieert niet alleen de snelheid van behandeling, ook de wijze waarop voortgangsrapporten worden behandeld, varieert per project. Zo bestaat bij het project ICT in het onderwijs een werkgroep die de behandeling van de informatie in de commissie voorbereidt. Dit project heeft ook tweemaal ondersteuning gehad van een extern adviesbureau. De adviezen hadden betrekking op de eerste en tweede voortgangsrapportages. Deze gang van zaken werd door betrokkenen als zinvol ervaren.

Ten slotte zij gewezen op de staven van betrokken vaste commissies en van de commissie voor de Rijksuitgaven die inhoudelijke ondersteuning hebben verleend. Deze ondersteuning had met name betrekking op:

- het formuleren van informatievereisten bij aanwijzing als groot project;
- een beoordeling van de voortgangsrapportages en/of accountantsrapporten.

e) Beëindiging grote projecten

De procedureregeling kent geen eenduidige bepaling voor wat betreft de wijze waarop de groot projectstatus wordt beëindigd. Zo is het de vraag wanneer de status van groot project tot een einde komt. Zo is binnen het groot project Deltaplan Grote Rivieren sprake van de naderende einddatum van het project terwijl door vertragingen de realisatie van de dijkversterkingen nog niet 100% is. Onduidelijk is welke consequenties dit kan hebben voor de status van groot project.

Het is de vraag of de zinsnede in de toelichting bij artikel 6 van de regeling, waarin staat dat in de jaarrapportage «kan worden aangegeven welke projecten inmiddels als afgesloten kunnen worden beschouwd» materieel voldoende soelaas biedt. Het gevaar bestaat dat het een formele afsluiting van de status van groot project wordt, terwijl in de feitelijke afronding, die binnen de vaste commissies plaatsvindt, wordt vastgesteld tot welke vervolgspraken over het project kunnen worden gekomen met de desbetreffende bewindspersoon. In de periode waarop deze rapportage betrekking heeft is van twee projecten de status van groot project beëindigd. In het algemeen overleg naar aanleiding van de 7e en laatste voortgangsrapportage over de reorganisatie van het Openbaar ministerie heeft de minister voorgesteld om jaarlijks in het jaarverslag van het OM over de voortgang van de verdere organisatieontwikkeling te rapporteren. (24 034 nr. 32) De vaste commissie voor Justitie heeft hiermee ingestemd. Over de voortgang van de gang van zaken bij de Stormvloedkering Nieuwe Waterweg wordt deels verder gerapporteerd in de voortgangsrapportages inzake het Deltaplan Grote Rivieren. Ten slotte zij gewezen op het project Balansverkortings Volkshuisvesting. De commissie VROM ontving in november 1999 de laatste voortgangsrapportage van dit project. De commissie heeft hierover vragen gesteld en naar aanleiding van het antwoord enige evaluatieve afrondende vragen gesteld. Hierop is nog geen antwoord ontvangen.

#### 4. Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden dat de procedureregeling grote projecten de Kamer in staat heeft gesteld de voortgang van grote projecten nauwgezet te volgen, hetgeen in het licht van de doelstelling van de procedureregeling («te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle ervan») als belangrijk kan worden beschouwd. Op een aantal punten zijn echter knelpunten merkbaar. Hier is dan ook plek voor verbetering, hetzij door het nauwgezet toepassen van de procedure regeling, dan wel door middel van aanpassing van de regeling.<sup>1</sup>

##### 4.1 Actualiteit

<i>Conclusie</i>	De actualiteitswaarde van de voortgangsrapportages is voor verbetering vatbaar. Een termijn van 2 tot 4 maanden kan redelijkerwijs worden aangehouden.
<i>Aanbeveling</i>	In bijlage B van de procedureregeling zou het volgende punt kunnen worden toegevoegd: «6: De informatie in de voortgangsrapportages is – voor zover afkomstig van het ministerie zelf – op het moment van aanbieding aan de Kamer – niet ouder dan 2 maanden»

<sup>1</sup> Indien de voorgestelde aanpassing bestaat uit een gewijzigde formulering, zijn de wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling cursief weergegeven.

den. Informatie die afkomstig is van derden is maximaal 4 maanden oud.»

Daarnaast kan aan de desbetreffende vaste commissies de overweging worden meegegeven dat zij onvoldoende actuele voortgangsrapportages kunnen weigeren om vervolgens de bewindspersoon om meer actuele informatie te vragen.

#### 4.2 Peildata

*Conclusie* Sommige projecten hanteren voor de inhoudelijke en financiële informatie verschillende peildata. Dit komt de transparantie van de voortgangsrapportages niet ten goede.

*Aanbeveling* In bijlage B van de procedureregeling kan het volgende punt worden toegevoegd:  
«7: Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.»

#### 4.3 Accountantsrapporten

*Conclusie* Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid ook door middel van accountantsrapporten te worden geïnformeerd.

*Aanbeveling* artikel 5 van de procedureregeling kan als volgt worden geherformuleerd:

lid 1: De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling, de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project *en de accountantsrapporten* aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven

lid 2: Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages *en accountantsrapporten* worden in het kader van de besluitvorming over het project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijk bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Voorts kan in Bijlage B punt 3 als volgt worden gewijzigd:

Bij voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie, maar *minimaal één maal per jaar*) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportage en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor. *Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan de Kamer te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.*

#### 4.4 Betrokkenheid van derden

*Conclusie* In toenemende mate zijn bij grote projecten derden betrokken, lagere overheden of (semi)private partijen. Dit compliceert het proces van informatieverzorging. Ook heeft het consequenties voor de mate waarin de desbetreffende bewindspersoon verantwoording kan en moet afleggen in de Kamer en derhalve voor de controletaak van de Kamer.

*Aanbeveling* Aan artikel 5 van de procedureregeling kan het volgende lid worden toegevoegd.

lid 3: Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals in onderdeel B punt 8 van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Aan onderdeel B van de bijlage kan het volgende punt worden toegevoegd:

8. Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken tussen de desbetreffende commissie en de bewindspersoon over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is en wat de verantwoordelijkheid van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie de bewindspersoon afhankelijk is van die derden.

Daar waar de betrokkenheid van derden consequenties heeft voor de snelheid waarmee de Kamer kan worden ingelicht, zij verwezen naar de laatste aanbeveling onder 4.1.

#### 4.5 Projecten in de fase van de uitvoering

*Conclusie* Het merendeel van de aanwijzingen als groot project betreft projecten in uitvoering. Dit beperkt de mogelijkheid van de Kamer inhoudelijke bijstellingen van het beleid te bewerkstelligen. Bij de in deze periode aangewezen projecten bevinden zich in toenemende mate projecten in de fase van de voorbereiding en besluitvorming.

Aan deze conclusie wordt strikt genomen geen aanbeveling gekoppeld. Wel worden de vaste commissies door middel van dit verslag nog eens gewezen op de mogelijkheid niet alleen projecten in de fase van de beleidsuitvoering, maar ook in de fase van de voorbereiding en besluitvorming als groot project aan te wijzen.

#### 4.6 Oorspronkelijke doelstelling

*Conclusie* Slechts weinig wordt de informatie uit de voortgangsrapportages gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstelling.

*Aanbeveling* Bijlage B punt 1 kan als volgt worden gewijzigd:

De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de project begroting, de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt. *Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en uitgaven hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.*

*Zie verder bij punt 4.8*

#### 4.7 Begrotingsartikel

*Conclusie* Bij een aantal grote projecten worden de uitgaven die in het kader van een groot project zijn gedaan op verscheidene artikelen geboekt. Hierdoor is het moeilijk een relatie te leggen tussen de informatie uit de begrotingscyclus (ontwerpbegroting, suppletore begrotingen en de verantwoording).

*Aanbeveling* Bijlage B punt 5 kan als volgt worden gewijzigd:

3. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken. De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel geboekt.

#### 4.8 Beëindiging

*Conclusie* Er zijn geen eenduidige uitgangspunten voor beëindiging van de groot-projectstatus.

*Aanbeveling* Aan artikel 3 van de regeling kan een lid worden toegevoegd:

3. Indien een groot project dat zich ten tijde van de aanwijzing als groot project in de fase van de voorbereiding bevond, in de fase van uitvoering komt, besluit de vaste commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten. Als zij dat wenst, worden nieuwe informatie-afspraken gemaakt, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

Aan artikel 5 van de regeling kan het volgende lid worden toegevoegd:

4. Indien een groot project geheel is uitgevoerd, zendt de bewindspersoon aan de Kamer een eindevaluatie. Daarbij dienen de aanwijzingen zoals genoemd in onderdeel C van de bijlage bij deze regeling zo veel mogelijk te worden gevolgd.

Aan onderdeel B van de bijlage kan het volgende punt worden toegevoegd:

9. Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot project-status.

Aan de bijlage van de regeling kan onderdeel C worden toegevoegd:

C: Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen en de oorspronkelijke projectplanning.
5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

#### 4.9 Implementatie

Indien deze voorstellen geheel of gedeeltelijk door de Kamer worden overgenomen, heeft dat consequenties voor de lopende grote projecten. De vaste commissies die deze projecten onder hun hoede hebben zal door middel van een brief op de wijzigingen in de procedureregeling worden gewezen. Zij worden daarbij geadviseerd in overleg te treden met de desbetreffende ministeries om eventueel aanvullende afspraken te maken.

Departement	Projectnaam	Datum aanwijzing groot project	Fase	Aantal voortgangsrapportages in verslagperiode	Aantal accountantsrapporten in verslagperiode	Betrokkenheid derden
BZK	C2000	20-mrt-97	uitvoering	4	3	Politie-, brandweer-, en ambulanceregio's
DEF	Vervanging F16	17-jun-99	voorbereiding	(Basisdocument)	1	
DEF	Luchtmobiele brigade	27-jun-91	uitvoering	5	0	
DEF	Luchtverdedigingsfregatten & commandofregatten	6-mei-97	uitvoering	(Basisdocument) 3	2	
DEF	Vervanging Pantservoertuigen Koninklijke Landmacht	1-jun-97	uitvoering	(Basisdocument) 1	0	
JUS	Reorganisatie OM	12-sep-95	afgerond	3	0	Openbaar ministerie
JUS	Modernisering Rechterlijke macht	27-okt-98	uitvoering	2	0	Rechterlijke macht
OCW	ICT in het onderwijs	18-nov-97	uitvoering	4	2	Scholen
OCW	Groepsgrootte	10-dec-97	uitvoering	5	2	Scholen
SZW	SUWI	23-mei-00	voorbereiding	–	0	
V&W	Betuwerroute	2-jun-93	uitvoering	4	0	Mogelijkheden voor private exploitatie worden nog onderzocht
V&W	HSL-Zuid	27-jun-96	uitvoering	4	0	Onderbouw infrastructuur: innovatieve aanbestedingsvorm
V&W	Deltaplan grote rivieren	2-mei-95	uitvoering	5	0	Waterschappen en provincies
V&W	Stormvloedkering Nieuwe waterweg	17-dec-87	afgerond	1	1	
V&W	HSL-Oost	14-jun-99	voorbereiding	–	0	
V&W	Rekening Rijden	28-jan-98	voorbereiding	–	0	4 Grote steden
V&W	Project Mainport Rotterdam	14-dec-99	voorbereiding	–	0	
V&W	PKB-Schiphol	2-mei-95	uitvoering	2	2	Schiphol en lagere overheden
V&W	Westerschelde Oeververbinding	19-mrt-96	uitvoering	5	2	
VROM	Balansverkorting	27-jul-95	uitvoering	3	0	Woningcorporaties
VWS	Modernisering ouderenzorg	19-dec-95	uitvoering	1	0	Provincies en zorgverzekeraars
VWS	Modernisering AWBZ	20-apr-00	voorbereiding	–	0	Zorgverzekeraars

Den Haag, 18 mei 2000

Aan de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven

betreft: procedureregeling grote projecten

Met de recente aanwijzing van de HSL-Oost en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is op het terrein van Verkeer en Waterstaat inmiddels sprake van een achttal grote projecten in de zin van de procedureregeling grote projecten. Vijf daarvan zijn op dit moment «actief», in de zin dat hierover periodiek voortgangsrapportages verschijnen. Hiermee is de commissie Verkeer en Waterstaat binnen de Kamer grootverbruiker voor wat betreft de procedureregeling grote projecten.

De praktijk van de voorbije jaren laat zien dat op het gebied van Verkeer en Waterstaat de voorwaarden uit de procedureregeling per project soms heel verschillend worden ingevuld. Ook is de kwaliteit van de geleverde informatie niet bij ieder project dezelfde en verschijnen voortgangsrapportages soms (veel) te laat.

Daarnaast krijgt de commissie Verkeer en Waterstaat in toenemende mate te maken met projecten waarbij de klassieke rolverdeling met de Staat als opdrachtgever aan verandering onderhevig is. Ook bij enkele grote projecten is dit het geval, waarbij tevens de wijze waarop de Kamer haar controlerende functie kan uitoefenen aan de orde is.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat had behoefte om op grond van de ervaringen van de voorbije jaren de voortgang van de grote projecten eens tegen het licht te houden en suggesties te doen voor mogelijke verbetering. Daartoe is door de staf van de commissie samen met de staf van de commissie Rijksuitgaven een notitie opgesteld (N.45 2000), welke u op 13 april 2000 in afschrift is toegezonden. Tijdens haar procedurevergadering van 17 mei jl. heeft de commissie Verkeer en Waterstaat besloten aan de minister van Verkeer en Waterstaat een aantal voorstellen voor verbetering voor te leggen. Deze hebben primair betrekking op de wijze waarop thans in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de voorwaarden uit de procedureregeling grote projecten.

Daarnaast heeft de commissie echter ook een aantal overwegingen van meer fundamentele aard geformuleerd, welke betrekking hebben op de procedureregeling als zodanig. Deze wil ze graag ter kennis brengen van de commissie voor de Rijksuitgaven, mede met het oog op de binnenkort door u op te stellen Jaarrapportage grote projecten.

In het bijzonder wil de commissie Verkeer en Waterstaat u de volgende overwegingen meegeven:

- a. De controle op de voortgang van het project concentreert zich thans op de wijze waarop de uitvoering van het project tot stand komt en de risico's welke daarbij optreden. Na oplevering van het project wordt ook het groot project als afgerond beschouwd. De mate waarin uitvoering van het project de realisering van de inhoudelijke doelstellingen achter het project naderbij brengt, komt niet of nauwelijks aan de orde. Evenmin voorziet de procedureregeling expliciet in een monitoring of evaluatie van de effecten na realisering van het project (beleidseffectmeting). Overwogen kan worden in de procedureregeling meer aandacht te

geven aan de mate waarin de **inhoudelijke doelstellingen** van het project worden gerealiseerd. Daartoe zou na realisatie van het project de status van groot project met enkele jaren verlengd kunnen worden, waarbinnen periodiek een **beleidseffectmeting** en een evaluatie van de te realiseren doelen gehouden kan worden.

- b. De procedureregeling biedt nadrukkelijk de ruimte om projecten reeds in een vroegtijdig stadium van plan- of besluitvorming aan te wijzen. Dit verdient zelfs, aldus de regeling, de voorkeur aangezien dit de beste waarborgen biedt voor een zo volledig mogelijke informatievoorziening. Met de aanwijzing van PMR en HSL-Oost tot groot project is dit bij Verkeer en Waterstaat recentelijk ook gebeurd. Vroegtijdige aanwijzing levert echter wel specifieke problemen op, bijvoorbeeld als gevolg van interferentie met de formele plannen besluitvormingsprocedures.

Overwogen kan worden in de komende Jaarrapportages specifiek aandacht te besteden aan de **ervaringen met de vroegtijdige aanwijzing** van grote projecten in het stadium van planvorming.

- c. Met name het tweede criterium voor aanwijzing tot groot project («*het moet gaan om een activiteit waarvoor de Staat alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid draagt*») gaat nog uit van een klassieke rolopvatting voor de Staat als opdrachtgever. Dit criterium, en mogelijk ook de voortgangsbewaking van de grote projecten, zal naar verwachting steeds meer problemen ondervinden als gevolg van de toenemende betrokkenheid bij grote projecten van hetzij bestuurlijke partners (in het kader van decentralisatie of bestuurlijke samenwerking), hetzij private partijen (in het kader van PPS of innovatief aanbesteden). Overwogen kan worden in de procedureregeling bijzondere aandacht te besteden aan de mogelijke gevolgen van o.a. PPS-constructies, innovatieve aanbestedingsvormen en een toenemende rol van decentrale overheden voor de **verantwoordelijkheid van de Staat** en de informatievoorziening aan de Kamer.

Graag verneemt de commissie Verkeer en Waterstaat uw reactie op deze overwegingen.

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