

Den Haag, 2 april 2015

Betreft: opzet voor de evaluatie van de Regeling Grote Projecten

Geachte dames en heren,

Bijgaand ontvangt u de opzet voor de evaluatie van de Regeling grote projecten. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar procedurevergadering op 2 april 2015 deze opzet vastgesteld.

De Regeling grote projecten is laatstelijk in 2005 geëvalueerd en herzien (Kamerstuk 30 351, nr. 1-6). Op 26 juni 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven als 'hoeder van de Regeling grote projecten' besloten een voorstel te doen om de regeling in 2015 opnieuw te evalueren. De aanleiding voor deze evaluatie is gelegen in de wens om periodiek het instrumentarium van de Kamer te bezien op hun effectiviteit en te kijken naar mogelijke verbeteringen in de opzet en werking van dat instrumentarium.

Doel van de evaluatie is om inzicht te verschaffen in de huidige en potentiële bijdrage van de Regeling grote projecten aan de uitvoering van de (controleerende) taken van de Tweede Kamer opdat aanbevelingen kunnen worden geformuleerd die de bijdrage van de regeling aan die uitvoering kan vergroten.

De centrale vraagstelling van de evaluatie luidt:

- In hoeverre is de Regeling grote projecten effectief te noemen in het licht van de belangrijkste doelstelling(en) van de regeling?¹
- Welke positieve en/of negatieve bedoelde of onbedoelde neveneffecten heeft de regeling?
- Welke verbeteringen in de opzet en werking van de regeling zijn mogelijk om de bijdrage van de regeling aan het functioneren van de Tweede Kamer te vergroten en/of om eventuele ongewenste neveneffecten te verkleinen?

Het resultaat van het evaluatieonderzoek moet een gedegen onderbouwde rapportage zijn die een oordeel geeft over het functioneren van de regeling. In ieder geval in termen van de bijdrage die het levert aan de doelstellingen van de regeling, maar ook in relatie tot de brede controleerende en (mede-)wetgevende taken van de Kamer. Daarbij zal ook ingegaan worden op de mogelijke neveneffecten van de regeling op andere bij het beleid en de controle betrokken actoren en processen. Op basis van deze bevindingen en een beoordeling daarvan zal de rapportage aanbevelingen bevatten voor eventuele verbeteringen voor de opzet en werking van de regeling.

De commissie voor de Rijksuitgaven acht het verstandig dat ook bij deze evaluatie 'de slager (commissie en de betrokken Kamerambtenaren) niet zijn eigen vlees keurt'. Om de onpartijdige uitvoering van de evaluatie van de regeling te borgen, voorziet de opzet in de

¹ De Regeling beoogt een verzwaarde parlementaire controle door periodieke rapportage, een afzonderlijke rapportage van de auditdienst en gerichte informatie-eisen waaraan deze rapportages moeten voldoen. Het gaat om een verbijzondering van de informatieplicht van de regering, zoals neergelegd in artikel 68 van de Grondwet. (Kamerstuk 30 351, nr. 3.)

uitbesteding aan en uitvoering door een externe partij die onafhankelijk staat van de opzet en uitvoering van de regeling. Een aanvullend argument voor het uitbesteden van het evaluatieonderzoek is de door de commissie beoogde scope (fundamentele vraag naar de effectiviteit van de regeling) en voorgestelde onderzoeksaanpak (kwalitatieve dataverzameling in de vorm van interviews en/of enquêtes). Die legt een te groot beslag op de interne capaciteit, zowel van de staf alsook de commissieleden, en vergt uitbesteding aan een gespecialiseerd onderzoeksbureau.

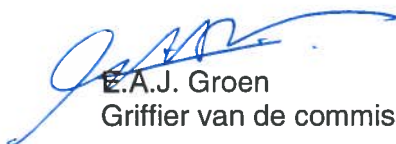
De kosten voor deze externe uitvoering van het evaluatieonderzoek worden geraamd op tussen de €70.000 - €90.000. Voor de bovengrens is hierbij is uitgegaan van voltijds inzet van een senior onderzoeker gedurende een periode van ongeveer vier maanden met een maximale uurvergoeding van €125.- Dit is een gebruikelijk bedrag voor dit type onderzoek. De kosten kunnen worden gedekt uit het Kennis- en Onderzoeksbudget.

Uitgaande van positieve besluitvorming in het Presidium in april en een offertetraject in mei, kan in juni 2015 een opdracht verstrekt worden aan een extern onderzoeksbureau. Als beoogde uitvoeringsfase van het onderzoek kan de periode juni-oktober worden gehanteerd. Deze doorlooptijd is mede ingegeven door de beperkte beschikbaarheid van Tweede Kamerleden en andere betrokkenen voor interviews in het zomerreces. Het streven is om het evaluatierapport eind oktober 2015 op te laten leveren, waarna de commissie het rapport in behandeling zal nemen.

Met vriendelijke groet,



M.G.J. Harbers
Voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven



E.A.J. Groen
Griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven

Bijlage:
Opzet evaluatie Regeling grote projecten

Bijlage Onderzoeksvoorstel evaluatie Regeling grote projecten

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft vorig jaar besloten om de werking van de Regeling grote projecten (hierna: de Regeling) te evalueren. De laatste (interne) evaluatie en aanpassing van de Regeling vond plaats in 2005.

In de procedurevergadering van 11 december 2014 heeft de commissie gesproken over een eerste opzet voor deze in 2015 voorziene evaluatie. De commissie gaf toen aan dat de fundamentele vragen die in de evaluatie centraal staan zijn: in hoeverre de Regeling als instrument de juiste sturings- en controle informatie voor de Tweede Kamer oplevert en of er voldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument. Met andere woorden, hoe effectief is de Regeling grote projecten en hoe kan die effectiviteit worden vergroot. In het licht van deze en een aantal overige opmerkingen van de commissie geeft het BOR in deze notitie een nadere uitwerking voor de opzet en aanpak van de evaluatie van de Regeling grote projecten.

1 Aanleiding voor de evaluatie

De Regeling grote projecten is in 2005 geëvalueerd en herzien (Kamerstuk 30 351, nr. 1-6). Op 26 juni 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven als 'hoeder van de Regeling grote projecten' besloten de Regeling in 2015 opnieuw te evalueren. De aanleiding voor deze evaluatie is gelegen in de wens om periodiek het instrumentarium van de Kamer te bezien op hun effectiviteit en te kijken naar mogelijke verbeteringen in de opzet en werking van dat instrumentarium. Er zijn op dit moment overigens geen acute problemen of indicaties voor knelpunten in de opzet of uitvoering van de Regeling.

2 Doel- en probleemstelling voor de evaluatie

Doelstelling

Doel van de evaluatie is om inzicht te verschaffen in de huidige en potentiële bijdrage van de Regeling grote projecten - als verzwaard controle-instrument - aan de uitvoering van de (controleerende) taken van de Tweede Kamer opdat aanbevelingen kunnen worden geformuleerd die de bijdrage van de Regeling aan die uitvoering kan vergroten.

Probleemstelling

De probleemstelling voor de evaluatie is drieledig:

- In hoeverre is de Regeling grote projecten effectief te noemen in het licht van de belangrijkste doelstelling(en) van de regeling?¹
- Welke positieve en/of negatieve bedoelde of onbedoelde neveneffecten heeft de Regeling?
- Welke verbeteringen in de opzet en werking van de Regeling zijn mogelijk om de bijdrage van de Regeling aan het functioneren van de Tweede Kamer te vergroten en/of om eventuele ongewenste neveneffecten te verkleinen?

3 Globale onderzoeksvragen

In het licht van de hier geformuleerde doel- en probleemstelling, zal de evaluatie in ieder geval antwoord moeten geven op de onderstaande globale onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen moeten uiteraard nog nader worden uitgewerkt en geoperationaliseerd door de evaluatoren.

1. Wat zijn de doelstellingen van de Regeling en welke beoogde effecten zijn/kunnen daar van worden afgeleid?
2. Wat zijn de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de aanwijzing van een project tot groot project op projectniveau?
3. Hoe verhouden deze effecten zich tot de beoogde effecten van de aanwijzing tot groot project op projectniveau en hoe verhouden deze effecten zich tot de algemeen beoogde effecten van de Regeling?
4. Welke eventuele positieve en negatieve neveneffecten van de aanwijzing tot groot project zijn er? Hoe verhouden die zich tot de uitgangspunten en doelstelling van de Regeling grote projecten?
5. Hoe verhouden de effecten van de aanwijzing tot een groot project zich tot de belangen en doelstellingen van andere betrokken actoren (kabinet, veldpartijen e.d.) en welke invloed heeft zo'n aanwijzing op het gedrag van deze actoren?
6. Welke succes- en faalfactoren kunnen worden geïdentificeerd in de opzet en uitvoering van een groot project-status in het licht van de beoogde effecten?

¹ De Regeling beoogt een verzwaarde parlementaire controle door periodieke rapportage, een afzonderlijke rapportage van de auditdienst en gerichte informatie-eisen waaraan deze rapportages moeten voldoen. Het gaat om een verbijzondering van de informatieplicht van de regering, zoals neergelegd in artikel 68 van de Grondwet. (Kamerstuk 30 351, nr. 3.)

7. Welke mogelijke verbeterpunten zijn er voor de opzet en de uitvoering van de Regeling grote projecten, welke wijzigingen in de Regeling zijn daarvoor eventueel nodig en welke eventuele andere aanpassingen in de randvoorwaarden?

4 Beoogd resultaat en onderzoeksaanpak

Het resultaat van het evaluatieonderzoek moet een gedegen onderbouwde rapportage zijn die een oordeel geeft over het functioneren van de Regeling. In ieder geval in termen van de bijdrage die het levert aan de doelstellingen van de Regeling, maar ook in relatie tot de brede controlerende en (mede-)wetgevende taken van de Kamer. Daarbij zal ook ingegaan worden op de mogelijke neveneffecten van de Regeling op andere bij het beleid en de controle betrokken actoren en processen. Op basis van deze bevindingen en een beoordeling daarvan zal de rapportage aanbevelingen bevatten voor eventuele verbeteringen voor de opzet en werking van de Regeling.

De rapportage zal in ieder geval een analyse moeten bevatten van de volgende informatie:

- De achtergrond, opzet, doelstelling en beoogde effecten van de Regeling;
- De facts & figures van de grote projecten vanaf de herziening van de regeling vanaf 2006 (de basisinformatie hiervoor is overigens zeer toegankelijk via de voortgangsrapportages die de commissie voor de Rijksuitgaven ieder jaar opstelt en aanbiedt aan de Kamer);
- Een analyse van de algemene en project specifieke in de Tweede Kamer gevoerde discussies over het functioneren in opzet en in werking van de Regeling. Waarbij ook een link wordt gelegd met de bredere vragen/discussies over de informatiepositie van de Tweede Kamer ten opzicht van het kabinet²;
- De ervaringen van (een onderbouwde selectie van) betrokkenen bij de uitvoering/toepassing van de Regeling in de praktijk. Daarbij gaat het in ieder geval om (oud-) Kamerleden die als woordvoerders of rapporteurs betrokken waren of zijn bij grote projecten. En in het verlengde daarvan oud-bewindspersonen, betrokken departementale ambtenaren, griffiers en medewerkers van het BOR. De betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer bij sommige grote projecten is daarbij een eveneens een aandachtspunt.
- Enkele casestudies van grote projecten, met in ieder geval een analyse van de wijze waarop de groot project-status is opgezet en ingericht, de kwaliteit van de informatievoorziening die tot stand is gekomen en de wijze waarop die informatie door Kamer en kabinet is behandeld.

² Bijvoorbeeld in het kader van de parlementaire zelfreflectie (Kamerstuk 31 845, nr. 3 pp.235-237) of het parlementair onderzoek ICT (Kamerstuk 33 326, nr. 5, p.13)

In de onderzoekaankpak zal de nadruk liggen op enerzijds deskresearch (in kaart brengen formele achtergrond, doelstellingen, verloop van politieke discussies, facts&figures etc.) en anderzijds op de verzameling kwalitatieve data, lees: het verkrijgen van meningen van betrokkenen, via interviews en/of een enquête, en het duiden daarvan in het licht van de doelstellingen en beoogde effecten van de Regeling.

Vanaf 2006 zijn er 18 grote projecten als zodanig door de Tweede Kamer behandeld, waarvan er in 2014 nog 10 een groot project status hadden. Al deze projecten zullen in de evaluatie worden betrokken, maar de diepgang van onderzoek zal door de beschikbare tijd en middelen verschillen. Er zal een beargumenteerde keuze worden gemaakt met welke diepgang welk project zal worden behandeld. Bij de selectie van de cases wordt een mix gehanteerd van oud-nieuw, langlopend-kort lopend, rapporteur-geen rapporteur, afgerond-niet-afgerond-herziening tussentijds, verschillende departementen, verschillende soorten projecten (infrastructuur, materieel aanschaf, ruimtelijke projecten, stelselherziening).

5 Uitvoering van de evaluatie

Externe uitbesteding van het onderzoek

Ook bij deze evaluatie is het verstandig dat 'de slager (commissie en de betrokken Kamerambtenaren) niet zijn eigen vlees keurt'. Om de onpartijdige uitvoering van de evaluatie van de Regeling te borgen, ligt het daarom voor de hand om de evaluatie uit te laten voeren door een partij die onafhankelijk staat van de opzet en uitvoering van de Regeling. Een extra argument voor het uitbesteden van het evaluatieonderzoek is dat de door de commissie beoogde scope (fundamentele vraag naar de effectiviteit van de regeling) en voorgestelde onderzoeks-aankpak (kwalitatieve dataverzameling in de vorm van interviews en/of enquêtes) een te groot beslag legt op de interne capaciteit, zowel van de staf alsook de commissieleden, en ligt uitbesteding aan een gespecialiseerd onderzoeksbureau in de rede.

Om de externe uitbesteding in goede banen te leiden, zullen enkele commissieleden zitting nemen in een begeleidingscommissie die het uitbestedings- en onderzoeksproces zal begeleiden. Hieronder valt ook het selecteren van een extern onderzoeksbureau op basis van een beperkt aantal uit te vragen offertes. Het tijdsbeslag voor de leden van de begeleidingscommissie wordt geschat op 12 tot 24 uur gedurende looptijd van het evaluatieonderzoek. Een medewerker van het BOR zal fungeren als contactpersoon voor de externe evaluatoren.

Op basis van de extern uitgevoerde evaluatie kan de Commissie uiteraard haar eigen standpunten bepalen en eventueel voorstellen doen aan de Tweede Kamer over de Regeling.

Planning

Uitgaande van besluitvorming in de commissie op 2 april 2015 over de globale opzet en aanpak en de uitvoering, besluitvorming in het Presidium in april en een offertetraject in mei, kan in het gunstigste geval begin juni 2015 een opdracht verstrekt zijn aan een extern onderzoeksbureau.

Als beoogde uitvoeringsfase van het onderzoek kan de periode juni-oktober worden gehanteerd. Deze doorlooptijd is mede ingegeven door de beperkte beschikbaarheid van Tweede Kamerleden en andere betrokkenen voor interviews in het zomerreces.

Desalniettemin zou oplevering van het eindrapport eind oktober 2015 mogelijk zijn. De uiteindelijke planning van het onderzoek is afhankelijk van de periode van aanbesteding en gunning en het contract dat wordt gesloten met de externe opdrachtnemer.

Kosten

De kosten voor de externe uitvoering van het evaluatieonderzoek worden geraamd op tussen de €70.000 - €90.000. Voor de bovengrens is hierbij is uitgegaan van voltijds inzet van een senior onderzoeker gedurende een periode van ongeveer vier maanden met een maximale uurvergoeding van €125.- Dit is een gebruikelijk bedrag voor dit type onderzoek. De kosten van het onderzoek komen ten laste van het onderzoeksbudget van de Tweede Kamer. Over de beschikbaarheid van budgettaire ruimte op dit onderzoeksbudget heeft afstemming plaatsgevonden met het hoofd BOR (budgethouder) en afdeling FEZ van de Tweede Kamer.

Kwaliteitsborging

Voor extra kwaliteitsborging van het evaluatieonderzoek is het aan te raden een beperkte klankbordgroep in te stellen bestaande uit een of twee externe deskundigen. Deze kunnen de begeleidingscommissie desgevraagd voorzien van adviezen over de aanpak, uitvoering en resultaten van de evaluatie.

Risico's

Een belangrijk risico voor de kwalitatieve onderzoeks aanpak (interviews met betrokkenen) en de uitvoering van het onderzoek in de periode juni-oktober is de beschikbaarheid en bereidheid van (oud-) Kamerleden en andere betrokken actoren om te participeren in het onderzoek. Dit is een aandachtspunt in de offerte uitvraag aan de externe partijen en vergt wellicht ook nog (strategische) betrokkenheid van de Commissieleden.

6 Vervolgtraject

Na oplevering van de evaluatie kan de commissie haar eigen conclusies en aanbevelingen opstellen omtrent het functioneren van de Regeling grote projecten en deze onder de aandacht brengen van de Tweede Kamer. Over deze vervolgprocedure kunnen t.z.t. nadere afspraken worden gemaakt in de commissie.