

Policy Research Corporation

MANAGEMENT SOLUTIONS FOR COMPANIES AND GOVERNMENTS

Eindrapportage Evaluatie Regeling Grote Projecten



9 september 2016

In opdracht van:
Tweede Kamer der Staten-Generaal



INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	1
I. INTRODUCTIE	5
I.1. ACHTERGROND VAN DE EVALUATIE	5
I.2. SAMENSTELLING EN ONDERSTEUNING BEGELEIDINGSCOMMISSIE	5
I.3. DOEL VAN HET ONDERZOEK	6
I.4. ONDERZOEKSVRAGEN	6
I.5. ONDERZOEKSOPZET	7
I.6. LEESWIJZER	7
II. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	9
II.1. DOEL VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN	9
II.2. CONCLUSIES EN INZICHTEN UIT DE EVALUATIE	9
II.3. SUCCES- EN FAALFACTOREN	13
II.4. AANBEVELINGEN	15
II.4.1. <i>Duidelijke afspraken en verwachtingen vanaf de start tot het eind van een project.....</i>	<i>15</i>
II.4.2. <i>Betere opvolging van de informatieafspraken en meer eigenaarschap via rapporteurs</i>	<i>18</i>
II.4.3. <i>Scherpte en flexibiliteit van het instrument van de Regeling Grote Projecten behouden.....</i>	<i>18</i>
II.4.4. <i>Brede inzetbaarheid van de Regeling Grote Projecten behouden.....</i>	<i>19</i>
II.4.5. <i>Toepassing en uitwisseling van ‘best practices’.....</i>	<i>20</i>
III. TOTSTANDKOMING EN DOEL HUIDIGE REGELING GROTE PROJECTEN	23
IV. DE WERKING VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN	29
V. DE GROTE PROJECTEN ONDER DE HUIDIGE REGELING	33
V.1. DE JAARRAPPORTAGES VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN.....	33
V.2. DE NEGENTIEN GROTE PROJECTEN TIJDENS DE ONDERZOEKSPERIODE	37
VI. CASUSONDERZOEK	41
VI.1. SELECTIE VAN PROJECTEN TEN BEHOEVE VAN HET CASUSONDERZOEK	41
VI.2. RUIMTE VOOR DE RIVIER.....	43
VI.2.1. <i>Feitelijke beschrijving achtergrond</i>	<i>43</i>
VI.2.2. <i>Behandeling door de Tweede Kamer.....</i>	<i>45</i>
VI.2.3. <i>Projectorganisatie bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>	<i>46</i>
VI.3. LUCHTVERDEDIGINGS- EN COMMANDOFREGATTEN.....	48

VI.3.1.	<i>Feitelijke beschrijving achtergrond</i>	48
VI.3.2.	<i>Behandeling door de Tweede Kamer</i>	50
VI.3.3.	<i>Projectorganisatie bij het ministerie van Defensie</i>	51
VI.4.	ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR	52
VI.4.1.	<i>Feitelijke beschrijving achtergrond</i>	53
VI.4.2.	<i>Behandeling door de Tweede Kamer</i>	54
VI.4.3.	<i>Projectorganisatie bij het ministerie van Economische Zaken</i>	57
VI.5.	MODERNISERING AWBZ	57
VI.5.1.	<i>Feitelijke beschrijving achtergrond</i>	57
VI.5.2.	<i>Behandeling door de Tweede Kamer</i>	60
VI.5.3.	<i>Projectorganisatie bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i>	61
VI.6.	OVERIGE OPVALLENDE ZAKEN BIJ GROTE PROJECTEN	62
VI.6.1.	<i>Vervanging F16: Terugzendrecht</i>	62
VI.6.2.	<i>Naar een veiliger samenleving: Beëindiging van het project</i>	64
VI.6.3.	<i>Eergerelateerd geweld: Oneigenlijke aanwijzing grootprojectstatus</i> ..	66
VI.7.	BESCHOUWING	68
VI.7.1.	<i>De controlerende taak van de Kamer</i>	68
VI.7.2.	<i>Gevolgen op projectniveau</i>	70
VI.7.3.	<i>Afwegingen bij instellen en/of aanhouden van de grootprojectstatus</i> 71	
ANNEX I:	PROJECTFICHES	73
ANNEX II:	INTERVIEWLIJST	93

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1:	Inpassing aanbevelingen in Regeling Grote Projecten	22
Figuur 2:	Totstandkomingsgeschiedenis van de Regeling Grote Projecten	24
Figuur 3:	De stappen die een project in de Regeling Grote Projecten hoort te doorlopen	29
Figuur 4:	Aantal projecten onder de Regeling Grote Projecten ultimo kalenderjaar en tijdlijn projecten.....	34
Figuur 5:	Tijdsduur tussen peildatum, publicatie voortgangsrapportage en behandeling Kamercommissies bij de grote projecten gedurende de onderzoeksperiode	35
Figuur 6:	Wijze van behandeling van voortgangsrapportages door de betrokken Kamercommissies	36
Figuur 7:	Versijningsmoment van accountantsrapporten ten opzichte van verschijningsmoment bijbehorende voortgangsrapportages	37
Figuur 8:	Grote projecten van het Rijk in de onderzoeksperiode 2006 - 2014.....	38
Figuur 9:	Projecten beoordeeld aan de hand van selectiecriteria	42

MANAGEMENTSAMENVATTING

In december 2015 heeft de Tweede Kamer besloten de Regeling Grote Projecten (RGP) te evalueren. Een begeleidingscommissie vanuit de commissie voor Financiën heeft daarop besloten dit onderzoek te laten uitvoeren door *Policy Research*. Het onderzoek is opgebouwd uit een brede analyse van de negentien projecten die onder de RGP hebben gevallen in de periode 2006 - 2014 en een verdiepend casusonderzoek waarin een aantal projecten nader is onderzocht. Op deze manier zijn antwoorden geformuleerd op de driedelige centrale vraagstelling:

- In hoeverre is de Regeling Grote Projecten effectief in het licht van de belangrijkste doelstelling(en) van de regeling?
- Tot welke andere effecten die niet waren voorzien, zowel positieve als negatieve, heeft de regeling geleid?
- 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?

De RGP is een instrument van de Kamer om een intensievere informatievoorziening te regelen. Dit gebeurt door een project aan te wijzen als 'groot project'. De huidige RGP stamt uit 2006 maar kent een lange historie teruggaand tot 1984. Centraal doel van de inzet van de regeling en haar voorgangers is te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en een nauwgezette controle van de uitvoering ervan. Het middel daartoe is betere informatievoorziening waaraan de RGP inhoudelijke en procedurele eisen stelt. Een nevensgeschikt doel van de RGP is zorg te dragen voor een bijdrage aan betere projectbeheersing van grote projecten en zicht te houden of projecten binnen planning en budget en met de vereiste kwaliteit worden gerealiseerd.

De RGP is over de breedte gezien een effectief instrument voor de Kamer om grote projecten nauwgezet te kunnen volgen over tijd. De regeling heeft daarnaast ook een positieve disciplinerende werking die doorwerkt in alle lagen van de projectorganisatie bij ministeries. De RGP zorgt ervoor dat een groot project extra aandacht krijgt van zowel de Kamer als de verantwoordelijke ministeries.

De criteria die zijn opgesteld voor de afweging bij het aanwijzen van een groot project laten veel ruimte voor interpretatie. De facto is het enige doorslaggevende criterium de vraag of de Kamer een project een groot project vindt of niet. Daarbij kunnen politieke motieven ook een rol spelen. De RGP is goed inzetbaar voor verschillende type projecten van infrastructurele projecten tot aanschafprojecten en wetgevings- en beleidsontwikkelingsprojecten.

De aanwijzing van een groot project zorgt - zeker in de beginfase van een project - dat de informatievoorziening vanuit de ministeries wordt gestroomlijnd en de controlerende taak van de Kamer wordt versterkt. Het opstellen van bijvoorbeeld een basisrapportage dwingt de projectorganisatie na te denken over de omvang in tijd en geld, de beheersing en de huidige stand van zaken van het project. Positief is te constateren dat ministeries als van Infrastructuur en Milieu en Defensie uitgebreide interne

processen en voorschriften omtrent projectmanagement en -aansturing hebben die aansluiten op de RGP. Voor deze ministeries is de rapportagedruk relatief minder zwaar in vergelijking met ministeries waar meer op ad hoc-basis grote projecten worden ingericht.

Relatief nieuwe elementen in de RGP sinds de herziening uit 2006 zijn het rapporteurschap en de uitgangspuntennotitie. De ervaring met beide is nog te beperkt en te wisselend om in zijn algemeenheid te kunnen beoordelen. Alle betrokken partijen bij grote projecten zijn gebaat bij scherpe en heldere afspraken en de mogelijkheid van dialoog. Daarom zien partijen wel veel potentie in zowel de inzet van rapporteurs als het gebruik van een uitgangspuntennotitie.

Een terugkerend kritiekpunt op de toepassing van de RGP is dat de grootprojectstatus te lang van kracht blijft. In een meer stabiele uitvoeringsfase van een project daalt de informatiewaarde over de voortgang: de grote projectrisico's hebben zich dan wel of niet voorgedaan, budgetten zijn grotendeels uitgegeven en onzekerheden in de projectuitvoering zijn grotendeels weggenomen. De administratieve lasten van uitgebreide rapportages tweemaal per jaar wegen dan minder op tegen de beperkt betere projectbeheersing en informatievoorziening. Een bijkomend probleem bij een (te) lange looptijd van de grootprojectstatus is dat de projectorganisatie reeds is opgeheven of verkleind op het moment dat de eindevaluatie plaatsvindt. De eindevaluaties hebben minder meerwaarde en zijn van lagere kwaliteit wanneer betrokkenen reeds weg zijn.

In toenemende mate zijn bij grote projecten een veelheid aan stakeholders betrokken die ook een rol spelen in de uitvoering. In deze projecten helpt de RGP met haar disciplinerende werking als intern sturingsinstrument. De status van groot project en het gegeven dat het project de aandacht heeft van de Tweede Kamer hebben een positieve werking bij decentrale uitvoerende partijen. De vaststaande rapportagecyclus draagt bij aan het houden van overzicht voor centrale aansturing. Wel geldt dat in de grote projecten waar het Rijk een beperkte rol en verantwoordelijkheid heeft, er spanning kan ontstaan tussen waarover de Kamer geïnformeerd wil worden en waarover de bewindspersonen en ministeries feitelijk verantwoordelijk voor zijn en sturing kunnen uitoefenen.

Belangrijke succesfactoren voor toepassing van de RGP zijn een zorgvuldig communicatief proces dat leidt tot de uitgangspuntennotitie en basisrapportage, handhaving van de informatievoorzieningsafspraken, het tijdig actualiseren van afspraken al naar gelang de voortgang van het project, een gepaste looptijd van de grootprojectstatus, heldere verwachtingen over de verantwoordelijkheden van betrokkenen en op projectniveau een lerende houding van ministeries/projectorganisaties.

De aanbevelingen voor verbetering van de RGP zijn gericht op het aanscherpen van de RGP en de toepassing ervan. Bij de aanbevelingen is rekening gehouden met de balans tussen het eventueel noodzakelijk aanscherpen van de kaders van de RGP en tegelijkertijd maatwerk per groot project toe te laten. De aanbevelingen zijn in eerste instantie gericht op de Kamer:

Duidelijke afspraken en verwachtingen vanaf de start tot het eind van een project

1. Verbeter de dialoog tussen Kamercommissie en bewindspersoon/ministerie zowel in aanloop naar de uitgangspuntennotitie als gedurende het project met behulp van technische briefings
2. Betrek de Auditdienst Rijk (ADR) in de dialoog omtrent de uitgangspuntennotitie voor afstemming van de rapportage-eisen aan de ADR in het kader van de RGP
3. Bepaal bij de start van een groot project hoe het ambtelijk overleg voor het kunnen stellen van technisch inhoudelijke vragen tussen het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en de verantwoordelijke ministeries is vormgegeven
4. Koppel de uitgangspuntennotitie van een project aan de verschillende projectfasen en houd bij de start van elke fase de informatiebehoefte vanuit de Kamer kritisch tegen het licht
5. Stem bij de start, tijdens en gedurende een project af of en hoe de RGP aansluit op andere verantwoordings- en rapportagelijnen van grote projecten

Betere opvolging van de informatieafspraken en meer eigenaarschap via rapporteurs

6. Voldoe aan de inzet van rapporteurs voor ieder nieuw groot project, waarbij er voor ieder project twee rapporteurs zijn die gedurende de looptijd van een groot project kunnen rouleren

Scherpte en flexibiliteit van het instrument van de Regeling Grote Projecten behouden

7. Herijk de grootprojectstatus van een project minimaal elke vijf jaar waarbij een formeel besluit moet worden genomen om de status al dan niet te handhaven
8. Maak de informatievoorziening per project voor na grootprojectstatusbeëindiging een verplicht onderdeel van de eindevaluatie

Brede inzetbaarheid van de Regeling Grote Projecten behouden

9. Herzie het criterium 'Het Rijk draagt alleen of grotendeels verantwoordelijkheid voor het project' (art. 2, lid 2b) met het oog op de toenemende uitvoering van grote projecten in samenwerkingsverbanden

Toepassing en uitwisseling van 'best practices'

10. Standaardiseer naast de eindevaluatie ook een midtermevaluatie. Vraag bij de eindevaluatie op te nemen wanneer een evaluatie van de maatschappelijke doelen van het project wordt uitgevoerd
11. Verzoek het kabinet om het regelmatig uitwisselen van 'best practices' voor projectbeheersing tussen ministeries door middel van bijvoorbeeld een jaarlijks grootprojectoverleg
12. Verzoek een *dashboard grote projecten* op te richten waarop in een oogopslag de voortgang van alle grote projecten te zien is

Een nadere toelichting van de aanbevelingen is opgenomen in het hoofdstuk *Conclusies en aanbevelingen*.

I. INTRODUCTIE

Voor u ligt de evaluatie van de Regeling Grote Projecten (RGP) die is uitgevoerd naar aanleiding van een besluit hiertoe van het presidium van de Tweede Kamer eind 2015.

I.1. ACHTERGROND VAN DE EVALUATIE

Eén van de instrumenten die de Tweede Kamer kan aanwenden ter invulling van haar controlerende taak is de RGP. Wanneer de Kamer van mening is dat ten aanzien van de controle op een bepaald project meer toegesneden en periodieke informatie gewenst is, kan zij besluiten dit project aan te merken als 'groot project', waarmee de bepalingen van de RGP van toepassing verklaard worden.

De RGP biedt de Tweede Kamer een raamwerk voor extra controlewaarborgen en handvatten om te komen tot een weloverwogen besluitvorming ten aanzien van in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningsniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Daartoe gaat de regeling bijvoorbeeld in op het aanstellen van een projectrapporteur en de wijze waarop van kabinetswege informatie over het project of beleidsterrein wordt aangeleverd in de vorm van een basisrapportage, voortgangsrapportages en een eindevaluatie. De regeling is verankerd in artikel 31 van het reglement van orde van de Tweede Kamer.¹

De huidige regeling stamt uit 2006. In lijn met de wens van de Kamer om periodiek het instrumentarium van de Kamer te bezien op effectiviteit en mogelijke verbeteringen in opzet en werking ervan, is op 3 december 2015 besloten een evaluatie uit te laten voeren naar de regeling.

I.2. SAMENSTELLING EN ONDERSTEUNING BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Naar aanleiding van het besluit van het presidium van de Tweede Kamer om de RGP te evalueren, heeft de commissie voor Financiën² besloten deze evaluatie te laten begeleiden door een begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- De heer H.A.G. Ronnes (Tweede Kamerlid CDA)
- Mevrouw A. de Vries (Tweede Kamerlid VVD)

De ambtelijke ondersteuning bestond uit:

¹ Kamerstuk II, 2001/02, 28 247, nr. 1: Toelichting bij de procedureregeling Grote Projecten.

² De vaste Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven is op basis van het Reglement van Orde hoeder van de Regeling Grote Projecten. Met ingang van vergaderjaar 2015-2016 zijn de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven bij wijze van experiment ondergebracht bij de commissie voor Financiën.

- De heer E. Elferink (adjunct-griffier commissie Financiën)
- Mevrouw M. Oncu (medewerker Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven)
- Mevrouw M. Rotermundt (assistent commissie Financiën)

De begeleidingscommissie heeft na een offertetraject het externe onderzoeksbureau *Policy Research Corporation* aangewezen om de evaluatie uit te voeren. Het onderzoeksteam van *Policy Research* bestond uit:

- De heer prof. dr. C. Peeters
- De heer S. Djohan MSc
- De heer N. Hoogveld MSc LLM
- De heer ir. N.A. van der Leer

I.3. DOEL VAN HET ONDERZOEK

De evaluatie is erop gericht antwoorden te vinden op de volgende drieledige vraagstelling:

- In hoeverre is de Regeling Grote Projecten effectief in het licht van de belangrijkste doelstelling(en) van de regeling?
- Tot welke andere effecten die niet waren voorzien, zowel positieve als negatieve, heeft de regeling geleid?
- 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?

I.4. ONDERZOEKSVRAGEN

Om antwoord te vinden op de hierboven genoemde vraagstelling zijn de volgende negen deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van de regeling en welke beoogde effecten zijn/kunnen daar van worden afgeleid?
2. Hoe verloopt de afweging in de Kamer bij het aanwijzen van een groot project?
3. Welke gevolgen, bedoeld en onbedoeld, heeft de aanwijzing of afwijzing van een project tot groot project op projectniveau?
4. Hoe verhouden deze gevolgen zich tot de effecten van de aanwijzing tot groot project op projectniveau zoals bij de start is beoogd?
5. Hoe verhouden deze gevolgen zich tot de algemeen beoogde effecten van de regeling?
6. Welke eventuele positieve en negatieve neveneffecten van de aanwijzing tot groot project zijn er en hoe verhouden die zich tot de uitgangspunten en doelstelling van de Regeling Grote Projecten?
7. 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?
8. Welke succes- en faalfactoren worden geïdentificeerd in de opzet en uitvoering van een grootprojectstatus in het licht van de beoogde effecten?
9. 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?

I.5. ONDERZOEKSOPZET

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft *Policy Research* een analyse uitgevoerd op basis van relevante openbare Kamerstukken en vertrouwelijke notities van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). Op basis hiervan is een beeld ontstaan van de verschillende projecten die gedurende de periode 2006 – 2014 onder de RGP hebben gevallen en hoe deze ten opzichte van elkaar te typeren zijn. Verder zijn oriënterende interviews gehouden met ambtenaren betrokken bij de RGP.

Op basis van deze eerste inventarisatie zijn enkele projecten uitgekozen om nader te bekijken. Voor deze projecten is in kaart gebracht hoe de grootprojectstatus van invloed is geweest op de behandeling ervan door de betrokken Kamercommissies en hoe de grootprojectstatus deze projecten zelf heeft beïnvloed. Hiertoe zijn per project betrokken Kamerleden en andere projectbetrokkenen gesproken. In Annex II: Interviewlijst is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

Op basis van de verkregen inzichten uit de brede analyse van de projecten die in de periode 2006 - 2014 onder de RGP vielen en het verdiepend casusonderzoek zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

I.6. LEESWIJZER

Achtereenvolgens komen in deze rapportage de volgende onderwerpen aan bod:

- **Conclusies en aanbevelingen:** in dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd gericht op verbetering van de RGP. De onderbouwing is in de volgende hoofdstukken opgenomen.
- **Totstandkoming en doel huidige Regeling Grote Projecten:** in dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de totstandkomingsgeschiedenis van de regeling en het doel ervan.
- **De werking van de Regeling Grote Projecten:** in dit deel wordt de werking van de huidige regeling besproken: vanaf het moment om een project onder de RGP te brengen tot het formele besluit van de Kamer deze status te beëindigen.
- **De grote projecten onder de huidige regeling:** in dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van een brede analyse van de negentien projecten die tot eind 2014 op enig moment onder de huidige regeling hebben gevallen (of nog vallen).
- **Casusonderzoek:** in dit hoofdstuk worden de inzichten uit het verdiepend casusonderzoek gepresenteerd.

II. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De evaluatie van de Regeling Grote Projecten (RGP) is tot stand gekomen op basis van een analyse van de impact van de regeling op de negentien projecten met grootprojectstatus in de periode 2006 – 2014 (zie *Hoofdstuk V*) en een nadere analyse van een aantal specifieke projecten (zie *Hoofdstuk VI*). Ter beantwoording van de onderzoeksvragen volgt hieronder eerst een korte beschrijving van het doel van de RGP op basis van de analyse omtrent de totstandkoming en doel van de huidige regeling (zie *Hoofdstuk III*). Daarna volgen de algemene conclusies en inzichten uit de evaluatie. Op basis van die inzichten zijn succes- en faalfactoren geïdentificeerd voor de RGP. Daarna wordt afgesloten met aanbevelingen ter verbetering van de RGP.

II.1. DOEL VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN

De RGP heeft tot doel te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en de controlerende taak van de Kamer daaromtrent te bevorderen. Het middel daartoe is betere informatievoorziening waaraan inhoudelijke en procedurele eisen worden gesteld. Deze informatievoorziening maakt het voor de Kamer mogelijk te monitoren en de bewindspersoon tijdig te kunnen bevragen over de gang van zaken. De *informatievoorziening* aan de Kamer over de voortgang grote projecten dient hiervoor *tijdig, correct* en *inzichtelijk* te zijn.³ Hierbij is een subdoel dat de gevraagde informatievoorziening niet leidt tot onnodig dubbele rapportagewerkzaamheden en zodoende extra administratieve lasten.

Een onderliggend doel van de RGP is bij te dragen aan betere *projectbeheersing* van grote projecten. Hiervoor dient de Kamer zicht te krijgen en te houden op de mate waarin projecten binnen planning en budget en met de vereiste kwaliteit worden gerealiseerd. De RGP kan hiervoor zijn door vertaald in interne voorschriften en procedures van uitvoerende ministeries voor betere beheersing van projecten.

II.2. CONCLUSIES EN INZICHTEN UIT DE EVALUATIE

De RGP is over de breedte gezien een effectief instrument om als Kamer grote projecten nauwgezet te kunnen volgen. De regeling heeft daarnaast ook vaak een positieve disciplinerende werking die doorwerkt in alle lagen van de projectorganisatie bij ministeries. De RGP zorgt dat een groot project extra aandacht krijgt van zowel de Kamer als de verantwoordelijke ministeries. De Kamer wordt op gerichte momenten per jaar in staat gesteld om de voortgang van projecten in de afgelopen periode te bespreken in overleggen en via schriftelijke vragenrondes.

Hieronder volgen nadere inzichten per onderdeel of kenmerk van de regeling.

³ Brede eigen interpretatie van wat onder 'goede' informatievoorziening hoort te vallen

Criteria voor aanwijzing van een groot project laten ruimte open voor interpretatie

De criteria die zijn opgesteld voor de afweging bij het aanwijzen van een groot project laten ruimte voor interpretatie.⁴ Niet alle criteria hoeven direct van toepassing te zijn voor een groot project. De facto is het doorslaggevend criterium de vraag of de Kamer een project een groot project vindt of niet. De consensus in de Kamer over de aanwijzing tot groot project is veelal breed. In de onderzoeksperiode zijn er geen projecten geweest die als groot project zijn voorgelegd en zijn afgewezen door de Kamer. Veelal zal dan in het voortraject zijn besloten om een project niet aan te merken als groot project of zullen met de bewindspersoon afzonderlijke spraken zijn gemaakt rond de informatievoorziening van een project.

De ruimte voor interpretatie zorgt ervoor dat vrijwel elk type Rijksproject onder de RGP kan komen te vallen. De meeste hiervan zijn al bij aanvang van het project aangewezen als groot project, maar het komt ook voor dat projecten reeds lange tijd gaande zijn voordat de behandeling als groot project aanvangt (e.g. Ecologische Hoofdstructuur en Hoogwaterbeschermingsprogramma). De RGP bevat algemene kaders voor informatievoorziening over projecten en biedt tegelijkertijd ruimte voor maatwerk per groot project. In deze evaluatie zijn grofweg drie type grote projecten te onderscheiden:

- Ruimtelijke/infrastructurele projecten (zoals de aanleg van hoogwaterbeschermingswerken);
- Aanschafprojecten (zoals de verwerving van nieuwe wapensystemen);
- Projecten in wetgevings- en/of beleidsontwikkelingsdomein (zoals veranderingen in het sociaal domein).

Een aandachtspunt is dat het criterium 'Het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project' voor een aantal grote projecten minder van toepassing is geworden. Dit is te zien bij projecten als Rijks-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) en de huidige opzet van het project Ecologische Hoofdstructuur. Het aantal projecten met veel stakeholders die een belangrijke rol hebben in de uitvoering (zoals decentrale overheden) zal naar verwachting verder toenemen in de toekomst, gelet op de decentralisatietrend. De inzet van de RGP voor projecten met veel stakeholders, waarvan het Rijk er 'maar één' is, vergt discipline van de Kamer met betrekking tot de rapportage- en informatie-eisen die zij stellen aan een bewindspersoon en ministerie. De Kamer dient er rekening mee te houden dat veel informatie dan van decentrale overheden afkomstig is, waar een bewindspersoon veelal niet de verantwoordelijkheid over draagt.

Inzet van rapporteurs en gebruik van uitgangspuntennotitie is nog relatief nieuw

Sinds 2006 is de mogelijkheid van de inzet van rapporteurs en het opstellen van een uitgangspuntennotitie expliciet opgenomen in de RGP. Zowel de inzet van rapporteurs als het opstellen van een uitgangspuntennotitie is gericht op het afstemmen van informatievoorzieningsafspraken tussen de bewindspersonen en de Kamer bij grote projecten. Van de negentien onderzochte projecten zijn er

⁴ De criteria voor aanwijzing van een groot project zijn:

- 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 besturings- en uitvoeringsproces.

vier gestart na 2006. Bij al deze projecten is een uitgangspuntennotitie opgesteld en drie van de vier hebben ook rapporteurs ingezet. Ook bij bijvoorbeeld het 'oudere' project Vervanging F-16/Verwerving F-35 is na 2006 nog een uitgangspuntennotitie opgesteld.⁵ De ervaring met beide middelen is niettemin nog te beperkt en te wisselend om in zijn algemeenheid te kunnen beoordelen.

Uit het casuonderzoek blijkt dat het ontbreken van (de handhaving van) duidelijke afspraken over de scope van een project en de informatie-eisen die daarbij horen in latere fasen van een project de controle daarvan kan bemoeilijken. Zowel de uitgangspuntennotitie als de inzet van rapporteurs kunnen effectief zijn in het maken en bewaken van dergelijke afspraken. Beide versterken de dialoog tussen de Kamer en uitvoerende ministeries bij grote projecten. Om deze reden wordt binnen de Kamer, de uitvoerende ministeries als ook controlerende partijen zoals de Auditdienst Rijk (ADR) veel potentie gezien in de inzet van rapporteurs en het gebruik van een uitgangspuntennotitie.

Vanuit de ADR bestaat de behoefte nauwer betrokken te worden in de dialoog omtrent de uitgangspuntennotitie. Een zorgpunt voor de ADR is dat de RGP voorschrijft dat zij een oordeel moet geven over de kwaliteit en volledigheid van niet-financiële informatie en over de beheersing en het beheer van het project. Om een objectief oordeel te kunnen vellen is een normenkader nodig wat in de huidige praktijk veelal ontbreekt voor genoemde aspecten.

Een aanvullend waardevol middel dat gebruikt wordt om de objectieve dialoog tussen de Kamer en uitvoerende ministeries te bevorderen zijn technische briefings. Kamercommissies kunnen direct met betrokkenen bij de projectorganisatie op apolitieke wijze spreken over de stand van zaken omtrent grote projecten.

De RGP heeft een disciplinerende werking en zorgt voor aandacht voor een project

Uitvoerende ministeries zien een duidelijke meerwaarde van de RGP in de disciplinerende werking. De RGP is bovendien goed inzetbaar voor de verschillende type projecten. Bij ministeries als Infrastructuur en Milieu (I&M) is gezorgd dat de RGP aansluit en verder is uitgewerkt in interne voorschriften en processen rond projectbeheersing en -aansturing. Bij ministeries met een beperktere ervaring met de RGP wordt de projectbeheersing meer ad hoc ingericht met toepassing van algemeen project- en programmamanagement (zoals MSP en PRINCE II). Juist bij deze ministeries heeft de aanwijzing tot groot project een grotere disciplinerende werking dan bij ministeries als I&M en Defensie waar relatief vaak sprake is van grote projecten. De informatievoorzieningseisen vanuit de RGP dienen als extra handvat voor projectorganisaties om uit de eigen organisatie gevraagde informatie te verkrijgen ten behoeve van basis- en voortgangsrapportages voor de Kamer.

De kaders vanuit de RGP zoals het opstellen van basis- en voortgangsrapportages worden door ministeries gezien als logisch en vanzelfsprekend voor goed projectmanagement. De rapportages dwingen de projectorganisatie na te denken over de omvang in tijd en geld, de beheersing en de huidige stand van zaken van het project. In gevallen is de invulling van gestelde eisen voor rapportages

⁵ Er was voor de huidige RGP al sprake van notities met informatieafspraken. Hier bestonden echter nog geen algemene kaders voor zoals in de huidige regeling met de uitgangspuntennotitie het geval is.

complex (zoals kosten-batenanalyses in het defensiedomein⁶), maar kunnen hier afspraken over worden gemaakt in bijvoorbeeld de uitgangspuntennotitie. Het meekijken van de ADR en het opstellen van een accountantsrapportage voor de Kamer wordt ook door uitvoerende ministeries als positief ervaren. De ADR speelt, net als de Algemene Rekenkamer, een belangrijke rol in een goede 'plan, do, check, act'-cyclus.

Tijdigheid en volledigheid van de voortgangsrapportages is een aandachtspunt

De termijn van drie maanden tussen de peildatum en het verschijnen van de voortgangsrapportage wordt veelal niet gehaald. In de regel worden de rapportages in de vierde maand geleverd. Dit heeft meestal te maken met de veelheid aan informatiebronnen bij projecten met meerdere stakeholders en/of het feit dat meerdere rapportageverplichtingen in dezelfde periode vallen in verband met de verantwoordingscyclus. Daarbij moet ook de ADR voorzien worden van door hen opgevraagde informatie.

Dat de rapportages vaak niet binnen de voorgeschreven termijn verschijnen wordt door betrokken Kamerleden niet direct als probleem ervaren zolang de vertraging beperkt blijft tot enkele weken. Bij bespreking van voortgangsrapportages die gaan over de situatie van vijf tot zes maanden terug in een project, is actuele bijsturing op een project vrijwel niet meer mogelijk. De Kamer kan oordelen over de prestaties tot dan toe, maar dient rekening te houden met een veranderde actuele situatie van het betreffende project.

De voortgangsrapportages bevatten over het algemeen samengevatte informatie voor de Kamer die uitvoerende ministeries zelf – in meer detail uitgewerkt - verzamelen en gebruiken voor sturing op de grote projecten. Naarmate een project vordert, ontstaan eventueel nieuwe informatiebehoeftes terwijl de relevantie van een deel van de aanvankelijk gevraagde informatie afneemt. Bij het actualiseren van de informatieafspraken is het belangrijk voor beide oog te hebben. Zo geldt dat de onzekerheden en de omvang van de risico's afnemen naarmate een project verder in een stabielere uitvoeringsfase geraakt. De rapportagedruk zou zich daaraan kunnen aanpassen door bijvoorbeeld minder dan twee keer per jaar te rapporteren en/of de mate van detail en inhoud aan te passen. De ervaring is dat met de tijd extra verzoeken voor informatie aan voortgangsrapportages worden gekoppeld waardoor de rapportagedruk toeneemt terwijl de sturingswaarde afneemt.

Beëindiging van grote projecten is laat en moeizaam

In diverse eerdere parlementaire enquêtes, onderzoeken en projectmanagementliteratuur is er veel aandacht voor de start en voorbereiding van projecten als belangrijke factor voor het welslagen daarvan. Ook bij de toepassing van de RGP blijkt in de praktijk meer aandacht te zijn voor de start dan voor de beëindiging van een groot project. Een terugkerend kritiekpunt op de toepassing van de RGP is dat de grootprojectstatus te lang van kracht blijft. In een meer stabiele uitvoeringsfase van een project daalt de informatiewaarde over de voortgang: de grote projectrisico's hebben zich dan wel of niet voorgedaan, budgetten zijn grotendeels uitgegeven en onzekerheden in de projectuitvoering zijn weggenomen. De administratieve lasten van uitgebreide rapportages tweemaal per jaar wegen dan minder op tegen de beperkt betere projectbeheersing en informatievoorziening.

⁶ E.g. het kwantificeren van nationale veiligheid.

De Kamer vindt het moeilijk om over te gaan tot beëindiging van grote projecten en/of rapportage-eisen te herdefiniëren. Genoemde redenen voor het te lang in stand houden van de grootprojectstatus zijn gelegen in het beeld dat beëindiging van de status van groot project het signaal zou afgeven dat de Kamer het project of het beleidsterrein in bredere zin niet belangrijk meer vindt. Daarnaast zijn er nauwelijks tot geen prikkels voor de Kamer om tot beëindiging over te gaan.⁷

Een bijkomend probleem bij een (te) lange looptijd van de grootprojectstatus is vaak dat de projectorganisatie reeds is opgeheven of verkleind op het moment dat een eindevaluatie plaatsvindt. De eindevaluaties hebben dan minder meerwaarde en zijn van lagere kwaliteit doordat betrokkenen reeds weg zijn.

Samenwerking met andere partijen/externe stakeholders wordt bevorderd door de RGP

In het geval van projecten waarbij veel externe partijen betrokken zijn, helpt de RGP met haar disciplinerende werking als intern sturingsinstrument. De status van groot project en het gegeven dat het project de aandacht van de Tweede Kamer heeft vergroten de inzet en aandacht bij decentrale uitvoerende partijen. Daarnaast helpt de rapportagestructuur overzicht te houden bij de centrale aansturing.

II.3. SUCCES- EN FAALFACTOREN

De effectiviteit van de RGP per project is afhankelijk van de kwaliteit van de informatievoorziening. Belangrijke factoren voor succes⁸ daarbij zijn:

Een zorgvuldig communicatief startproces dat leidt tot de uitgangspuntennotitie en basisrapportage

Direct na aanwijzing van een groot project is het van belang om tot afspraken over de informatievoorziening aan de betrokken Kamercommissie en Kamer te komen die recht doen aan de wensen van de Kamer, aan de aard van het project en aan de rol van de betrokkenen bij het project en rapportering. Bovendien dienen de afspraken helder te zijn. Hiertoe is onderlinge afstemming tussen op zijn minst Kamer en bewindspersoon en/of ministerie noodzakelijk.

De Kamer komt - ondersteund door de ambtelijke organisatie - tot een uitgangspuntennotitie om verwachtingen en voorstellen voor afspraken rond de informatiebehoefte te expliciteren. De bewindspersoon kan met een reactie komen waarna in overleg met in eerste instantie de verantwoordelijke Kamercommissie de afspraken in de uitgangspuntennotitie nader aangescherpt worden. Daarna volgen vanuit de bewindspersoon een basisrapportage en vervolgens de voortgangsrapportages. Daarnaast verschijnt er bij de basisrapportage en voorts jaarlijks een accountantsrapport vanuit de Auditdienst Rijk (ADR). Deze partij wordt echter niet of nauwelijks betrokken in de dialoog rondom de uitgangspuntennotitie.

⁷ De inzet van een of twee rapporteur(s) kan als prikkel worden beschouwd: hierbij wordt immers extra inzet van Kamerleden gevraagd voor grote projecten.

⁸ Hier zijn de succesfactoren voor toepassing van de RGP benoemd. Faalfactoren zijn direct uit deze succesfactoren af te leiden.

Handhaving en opvolging van de informatievoorzieningsafspraken / bewaken van de scope

Consistentie van de informatievoorziening is van groot belang voor de effectiviteit van de RGP en de controlerende taak van de Kamer. Dit helpt de continuïteit van de grote projecten bewaren, wat met de doorgaans lange looptijd van grote projecten, de kortere zittingstermijnen van Kamerleden en de wisselingen binnen de projectorganisatie niet een vanzelfsprekendheid is. Tijdens langdurige trajecten kan de Kamercommissie teruggrijpen op de (eventueel tussentijds geactualiseerde) uitgangspunten-notitie.

Kamerleden zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor het controleren van de opvolging en handhaving van afspraken met bewindspersonen en de ministeries. Belangrijke ondersteunende gremia hiervoor zijn eventueel aangestelde rapporteurs, de ambtelijke ondersteuning van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de rapporten van de ADR. Wanneer de informatievoorziening niet conform afspraak is, kan de Kamer overgaan tot het terugzenden van rapportages. Dit wordt wel als een zwaar middel gezien en wordt dan ook niet snel ingezet.

Actualiseren van informatievoorzieningsafspraken al naar gelang de voortgang van het project

Tijdens een lange looptijd van een groot project kunnen zich verschillende veranderingen voordoen. Factoren in de (beleids)omgeving kunnen veranderen waar het project geen invloed op heeft en die leiden tot noodzakelijke aanpassingen voor het project. Naarmate een project vordert en in nieuwe fases komt, verandert de aard en relevantie van projectinformatie. Zo kunnen er bij de start van een groot project verschillende onzekerheden en onbekende factoren zijn, die over tijd duidelijk worden. Met al deze veranderingen moet rekening gehouden worden en is flexibiliteit gewenst om de informatievoorzieningsafspraken te kunnen actualiseren. De RGP biedt hiertoe de mogelijkheid en daar dient ook gebruik van gemaakt te worden. Het initiatief daartoe ligt bij de Kamer.

Sturing op voortgangsrapportages met advisering door het BOR en de ADR en dialoog tussen Kamercommissies en rapporteurs met bewindspersonen en ministeries (al dan niet via technische briefings) zijn ondersteunende middelen hiervoor. Uit het casusonderzoek blijkt dat suggesties van het BOR en de ADR om de afspraken te actualiseren niet altijd worden opgevolgd door de Kamer.⁹

Gepaste looptijd van de status van groot project: tijdig beëindigen

Grote projecten hebben veelal een lange looptijd die meerdere kabinetsperiodes dekt. Om de toegevoegde waarde en daarmee de status van de RGP te borgen dient de looptijd als groot project aan te sluiten bij de behoefte aan een versterkte controlepositie van de Kamer. Naarmate de belangrijkste (financiële) risico's van een project in de stabiele uitvoeringsfase afnemen, daalt ook de noodzaak daar nauwgezet op te controleren. Ook binnen projectorganisaties wordt dan niet meer dezelfde uitgebreide informatie als in de beginfase van een project aangewend. Het te lang laten doorlopen van de grootprojectstatus zonder aanpassing van de rapportageverplichtingen vermindert de scherpte van het instrument en beperkt de meerwaarde van eindevaluaties.

⁹ E.g. de minicasus Vervanging F-16 waarbij de auditdienst en ook de Algemene Rekenkamer meermalen adviseren de geformuleerde informatiebehoefte te herijken zonder dat dit advies wordt opgevolgd (zie *Paragraaf VI.6*).

Duidelijke verwachting over de verantwoordelijkheden

De RGP is in eerste instantie gericht op projecten waar het Rijk alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor draagt. Bij grote projecten spelen andere partijen (zoals decentrale overheden) naast het Rijk een steeds grotere rol in de uitvoering van projecten. Daarbij is het van belang helder te hebben voor de Kamer welke verantwoordelijkheden waar belegd zijn en wie daarover verantwoording af dient te leggen. Deze rollenverdeling kan ook tijdens een groot project wijzigen. De verantwoording van de bewindspersonen naar de Kamer dient te passen bij de andere rol die bewindspersonen en ministeries hebben wanneer lagere overheden een grote rol spelen in de uitvoering.

Een lerende houding van ministeries en projectorganisaties

Bij verschillende ministeries is geconstateerd dat ervaringen in het verleden met grote projecten hebben geleid tot een verbeterde aanpak van de huidige projecten. Ministeries als I&M en Defensie hebben hun projectmanagementmethodieken in interne voorschriften verwerkt en in de afgelopen jaren geëvalueerd en verbeterd. Binnen het ministerie van I&M is de RGP nader uitgewerkt in interne voorschriften en voor de interne voorschriften van Defensie geldt dat de RGP daar goed op kan aansluiten. Projectorganisaties van grote projecten zorgen door middel van tussentijdse reviews en evaluaties omtrent projectbeheersing en verantwoording dat ook gedurende het project wordt geleerd en verbeterd. Een dergelijke lerende houding zowel binnen als tussen ministeries over grote projecten versterkt een succesvolle toepassing van de RGP.

II.4. AANBEVELINGEN

De RGP is over de breedte gezien een effectief instrument voor de Kamer. Uit de evaluatie vloeien verschillende aanbevelingen voort voor het aanscherpen van zowel het instrument van de RGP zelf als voor de toepassing ervan. De aanbevelingen richten zich op betere informatievoorziening en derhalve verbetering van de controlerende taak van de Kamer en op bijdragen aan het verbeteren van de projectbeheersing. Afsluitend is aangegeven op welke manier de aanbevelingen tot aanpassingen van de RGP zelf leiden.

II.4.1. DUIDELIJKE AFSPRAKEN EN VERWACHTINGEN VANAF DE START TOT HET EIND VAN EEN PROJECT

De informatievoorziening aan de Kamer over grote projecten dient *tijdig, correct* en *inzichtelijk* te zijn. Dankzij de inzet van auditdiensten en ook het werk van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer is de correctheid van de informatie geborgd. Aangezien de tijdigheid in de huidige situatie als voldoende wordt ervaren richten de aanbevelingen voor verbeteringen zich vooral op de inzichtelijkheid van de informatievoorziening en op het voorkomen van negatieve neveneffecten zoals onnodige administratieve lasten. Verder geldt dat de RGP een mate van vergelijkbaarheid en consistentie mogelijk maakt in de manier waarop over de verschillende grote projecten wordt gerapporteerd. Tegelijkertijd vereist elk project een zekere mate van maatwerk in onder meer de aard en omvang van de informatievoorziening aan de Kamer.

Een dialoog van de Kamercommissies met ondersteuning van de rapporteurs en het BOR met de bewindspersonen en hun ministeries is hierbij van belang, in het bijzonder bij de beginfase van het project. De uitgangspuntennotitie is de eerste concrete uitkomst van die dialoog. Tot nu toe hebben alle grote projecten na 2006 een uitgangspuntennotitie gehad.

De dialoog dient behouden te worden om ook tijdens een groot project te kunnen bijsturen en de informatievoorziening aan te passen aan veranderende omstandigheden omtrent een project¹⁰. Voor verbetering van de dialoog is een belangrijke rol voorzien voor rapporteurs (zie aanbeveling 6). Verder kan per project worden overwogen te starten met een (eventueel besloten) technische briefing van de Kamercommissie door projectleiders en beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries. Hierbij geldt de reeds verstrekte informatie als vertrekpunt waarna een stuk verdieping en een eerste uitwisseling van ideeën en verwachtingen omtrent de informatievoorziening kan plaatsvinden. Technische briefings kunnen ook plaatsvinden bij een nieuwe kabinetsperiode zodat nieuwe Kamerleden op de hoogte worden gebracht van een groot project.

Aanbeveling 1. Verbeter de dialoog tussen Kamercommissie en bewindspersoon/ministerie zowel in aanloop naar de uitgangspuntennotitie als gedurende het project met behulp van technische briefings

Aangezien de Auditdienst Rijk (ADR) ook een belangrijke rol speelt in de controle op de informatievoorziening omtrent grote projecten, is het aan te raden dat zij ook betrokken worden in de afspraken omtrent die informatievoorziening. De RGP stelt dat de auditdienst een oordeel dient te geven over de kwaliteit en volledigheid van financiële én niet-financiële informatie en over de beheersing en het beheer van het project. Om een oordeel te kunnen geven zijn normenkaders nodig welke voor niet-financiële informatie en voor de informatie omtrent de beheersing en het beheer (bijvoorbeeld een beheersingsmodel voor een project) meestal niet voorhanden zijn. Door de ADR ook mee te nemen in de dialoog rondom de uitgangspuntennotitie kan worden afgestemd over welke onderdelen van de informatievoorziening een oordeel gegeven kan worden en wat daar dan voor nodig is (bijvoorbeeld een projectbeheersingsmodel). Onderdelen waarvoor geen normenkaders te formuleren zijn, kunnen in de auditrapporten in de vorm van bevindingen worden besproken. Ook hiervoor geldt dat het wenselijk is als bij de start al duidelijk is voor alle partijen voor welke onderdelen dit geldt en voor welke niet. Hierin dient opgemerkt te worden dat de ADR in het kader van de RGP in een andere betrekking tot de Tweede Kamer staat dan vanuit haar oorspronkelijke positie het geval is. Waar de ADR in principe de ministeries als opdrachtgever kent, is dit bij de RGP de Kamer en is het vanuit die hoedanigheid passend om vanuit de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer in dialoog te treden.

Aanbeveling 2. Betrek de Auditdienst Rijk in de dialoog omtrent de uitgangspuntennotitie voor afstemming van de rapportage-eisen aan de ADR in het kader van de RGP

¹⁰ Dit betreft zowel interne veranderingen zoals projectfaseovergangen als externe omstandigheden die invloed kunnen hebben op de informatiebehoefte omtrent een groot project.

De ambtelijke ondersteuning van de Kamer, met name het BOR, ondersteunt de Kamercommissie en rapporteurs bij het aanwijzen, monitoren en beëindigen van een groot project. Het BOR levert bij de verschillende fasen van een groot project advies aan de Kamer. Voor verbetering van het informatievoorziening en verwachtingenmanagement bij zowel de Kamer als de ministeries en projectorganisaties omtrent een groot project kan gezorgd worden dat het BOR in staat wordt gesteld om direct contact op te nemen met de ambtelijke ondersteuning bij ministeries voor beantwoording van technische inhoudelijke vragen. Dit gebeurt op dit moment nog op informele wijze; bij de start van een groot project wordt geadviseerd te bepalen of en hoe ambtelijk overleg wordt ingeregeld.

Aanbeveling 3. Bepaal bij de start van een groot project hoe het ambtelijk overleg voor het kunnen stellen van technisch inhoudelijke vragen tussen het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en de verantwoordelijke ministeries is vormgegeven

De uitgangspuntennotitie kan verder helpen de RGP scherp te houden door de informatie-eisen van de Kamer afhankelijk te maken van de fase waarin een groot project zich bevindt. De eerste uitgangspuntennotitie specificereert dan de verschillende fasen van het project en schrijft de rapportage-eisen voor de eerste fase voor en verwachtingen voor de volgende fasen. Wanneer de eerste fase is voltooid wordt een nieuwe uitgangspuntennotitie opgesteld waarbij opnieuw de informatiebehoefte en afspraken tegen het licht worden gehouden.¹¹ Dit geeft de mogelijkheid de informatievoorziening aan te passen als de voortgang en fase van het project daar reden toe geeft.¹² Afspraken over aangepaste informatievoorziening zoals slechts eenmaal per jaar rapporteren of rapportages die inhoudelijk beperkter van aard zijn, bestaan reeds voor de grote projecten RRAAM en Project Mainport Rotterdam.

Aanbeveling 4. Koppel de uitgangspuntennotitie van een project aan de verschillende projectfasen en houd bij de start van elke fase de informatiebehoefte vanuit de Kamer kritisch tegen het licht

Bij de start en gedurende een groot project dient de verantwoordelijke Kamercommissie rekening te houden met de aansluiting van de informatieafspraken over een groot project met andere verantwoordings- en rapportagelijnen. Voor zover mogelijk dient voorkomen te worden dat bestaande en nieuwe verantwoordingslijnen waarlangs ministeries aan de Kamer rapporteren leiden tot dubbelwerk wanneer een project als groot project wordt aangewezen. Naast de begroting en verantwoordingsdocumenten, gelden er bijvoorbeeld het Defensie Materieel Proces voor defensieprojecten, het MIRT voor infrastructurele projecten of rapportages van het Bureau ICT-toetsing (BIT) voor ICT-projecten. De RGP biedt de flexibiliteit en mogelijkheid om door middel van de uitgangspuntennotitie tussen Kamer en bewindspersoon de afspraken over de wijze van verantwoording aan te laten sluiten bij de vigerende rapportagelijnen. Positief is hierbij te constateren dat er bij ministeries als I&M interne voorschriften zijn waar de RGP is geïncorporeerd. De

¹¹ Een soortgelijk advies van de commissie voor de Rijksuitgaven is al ter harte genomen bij het grote project ERTMS waar de uitgangspuntennotitie expliciet is opgesteld voor de verkennings- en uitwerkingsfase, waarbij voor de uitvoeringsfase de informatieafspraken zullen worden aangepast.

¹² Dit is mede afgeleid van voorbeelden op gemeentelijk niveau zoals in Amsterdam waar het toezichtsregime op de financiën van gemeentelijke diensten op verschillende niveaus ingestoken kan worden afhankelijk van de constatering van problemen (bijvoorbeeld afgekeurde jaarrekeningen). Bij constatering van problemen kan er verscherpt toezicht worden toegepast.

administratieve lasten voor grote projecten als gevolg van de RGP vallen hierdoor mee. De wijze van aansluiting van informatielijnen dient per project ingevuld te worden door in eerste instantie de verantwoordelijke Kamercommissie.

Aanbeveling 5. Stem bij de start, tijdens en gedurende een project af of en hoe de RGP aansluit op andere verantwoordings- en rapportagelijnen van grote projecten

II.4.2. BETERE OPVOLGING VAN DE INFORMATIEAFSPRAKEN EN MEER EIGENAARSCHAP VIA RAPPORTEURS

De instelling van rapporteurs vanuit betrokken Kamercommissies voor grote projecten biedt een potentieel aan voordelen voor betere betrokkenheid, eigenaarschap en controle op grote projecten. Rapporteurs kunnen met ondersteuning van het BOR een kordate behandeling van de voortgangsrapportages borgen door bijvoorbeeld te controleren op het nakomen van de in de (geactualiseerde) uitgangspuntennotitie gemaakte afspraken en een voorbereidende reactie van de Kamercommissie op het rapport te formuleren. Hierbij is het aan te raden in koppels te werken om de werklast te delen. Verder kan dan zowel een rapporteur van de coalitie als een rapporteur van de oppositie worden aangesteld om de rol van de rapporteurs te depolitiseren. Het rouleren van het rapporteurschap (bijvoorbeeld om de 2 jaar voor één van de twee rapporteurs) vergroot verdere lastendeling binnen een Kamercommissie en waarborgt een minimaal niveau van kennis en betrokkenheid van commissieleden bij de grote projecten.

De Kamer heeft ervaring met de inzet van rapporteurs bij de behandeling van jaarrekeningen en begrotingen bij bepaalde commissies. Ook op gemeentelijk niveau zoals in Rotterdam is het al gestandaardiseerd om bij aanwijzing van een risicovol project een commissie in te stellen bestaande uit onder meer de voorzitter van de voor het risicovolle project verantwoordelijke commissie, de rapporteur uit die commissie en de leden van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening. Deze commissie adviseert over de toepassing van de Rotterdamse regeling, de beoordeling van de kwaliteit van de informatie en de beëindiging van de status als risicovol project. Van de grote projecten van het Rijk die na 2006 zijn gestart, zijn voor drie van de vier projecten één of meerdere rapporteurs ingezet.

Aanbeveling 6. Voldoe aan de inzet van rapporteurs voor ieder nieuw groot project, waarbij er voor ieder project twee rapporteurs zijn die gedurende de looptijd van een groot project kunnen rouleren

II.4.3. SCHERPTE EN FLEXIBILITEIT VAN HET INSTRUMENT VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN BEHOUDEN

Het te lang laten doorlopen van de status van groot project zonder aanpassing van de informatievoorziening kent meerdere nadelen: de werklast van de ministeries voor het opstellen van de rapportages wegen niet meer op tegen de meerwaarde van de rapportages als sturingsinstrument, de meerwaarde van de eindevaluatie neemt af en de status van de regeling zelf devalueert. Het initiatief voor het beëindigen van de grootprojectstatus ligt in eerste instantie bij de Kamercommissie. De

Kamercommissie heeft het beste zicht op de inhoudelijke voortgang van een project. Zolang dat initiatief niet wordt genomen, blijft de status van groot project voortduren. Om de scherpte van het instrument RGP te borgen kunnen er momenten worden ingebouwd waarop de status van groot project beëindigd wordt, tenzij de Kamercommissie en uiteindelijk Kamer zich bewust en expliciet uitsprekt voor behoud van de grootprojectstatus. De commissie voor de Rijksuitgaven kan als hoeder van de regeling een Kamercommissie erop wijzen dat een project al meer dan bijvoorbeeld vijf jaar onder de RGP valt en een besluit over voortzetting nodig is. Indien besloten wordt om de grootprojectstatus te beëindigen blijft een eindevaluatie verstandig, ook als het project nog niet geheel is afgerond (zie ook aanbeveling 10).

Aanbeveling 7. Herijk de grootprojectstatus van een project minimaal elke vijf jaar waarbij een formeel besluit moet worden genomen om de status al dan niet te handhaven

Het beëindigen van een groot project betekent niet het einde van aandacht voor een specifiek beleidsterrein. De verantwoordelijke Kamercommissie kan vragen om bij de eindevaluatie te laten opnemen hoe gerapporteerd dient te worden na de beëindiging van de grootprojectstatus over een project of beleidsterrein. Zo kan de drempel worden verlaagd om tot beëindiging over te gaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de Regeling Risicovolle Projecten dat gebruikt wordt door de gemeente Amsterdam waar in de eindrapportage en -evaluatie aandacht is voor de overgang naar de beheers-/exploitatiefase.

Aanbeveling 8. Maak de informatievoorziening per project voor na grootprojectstatusbeëindiging een verplicht onderdeel van de eindevaluatie

II.4.4. BREDE INZETBAARHEID VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN BEHOUDEN

De RGP is geschikt voor verschillende type grote projecten van infrastructurele projecten tot aanschafprojecten en wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten doordat de kaders van de RGP breed inzetbaar zijn. Uit de evaluatie blijkt dat zeker voor wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten bij ministeries waar minder ervaring is met grote projecten de RGP een sterk disciplinerende werking heeft.

De RGP kent zes criteria om de vraag naar meer toegesneden informatie ten behoeve van de controlerende taak van de Kamer te onderbouwen. Eén van de criteria voor aanwijzing van een groot project schrijft voor dat de verantwoordelijkheid voor het project alleen of grotendeels bij het Rijk dient te liggen, wat impliceert dat het Rijk de grootste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een project draagt. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Bovendien is de verwachting dat steeds meer projecten decentraal zullen worden opgepakt in de toekomst en het Rijk steeds meer projecten in samenwerkingsverband zal aangaan. De inzet van de RGP voor betere informatievoorziening kan in dergelijke gevallen nog steeds meerwaarde hebben. Hierbij moet wel duidelijk afgestemd worden wat wel of niet onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen valt, wat onder de verantwoordelijkheid van decentrale overheden (of andere samenwerkingspartners) valt en welke verantwoordingsinformatie bij die verantwoordelijkheden past.

Om in de RGP ruimte te laten voor projecten waarin het Rijk wel een groot maar niet het grootste aandeel heeft in termen van verantwoordelijkheid, kan overwogen worden het tweede criterium¹³ aan te passen, door bijvoorbeeld 'alleen of grotendeels' door 'grote' te vervangen.

Aanbeveling 9. Herzie het criterium 'Het Rijk draagt alleen of grotendeels verantwoordelijkheid voor het project' (art. 2, lid 2b) met het oog op de toenemende uitvoering van grote projecten in samenwerkingsverbanden

II.4.5. TOEPASSING EN UITWISSELING VAN 'BEST PRACTICES'

Als de controlerende taak van de Kamer wordt versterkt, leidt dit - als voornaamste neveneffect van de RGP - ook tot verbetering van de projectbeheersing. Daarnaast zijn er aanbevelingen die de Kamer aan de bewindspersonen en ministeries kan vragen die specifiek bijdragen aan een betere projectbeheersing in het kader van de RGP. Omdat de eindevaluatie meestal rondom het beëindigen van het project plaatsvindt, kan vaak nog geen oordeel geformuleerd worden over de mate waarin de beoogde maatschappelijke doelstellingen zijn behaald. Dit kan pas gebeuren als het project in beheer is genomen. De eindevaluatie beperkt zich veelal dus tot de projectuitvoering en –organisatie terwijl bijvoorbeeld het recent verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer omtrent de Betuwelijn¹⁴ laat zien dat een evaluatie in de exploitatiefase waardevolle inzichten verschaft. Geadviseerd wordt om bij beëindiging van een groot project ook af te spreken wanneer de evaluatie met betrekking tot de maatschappelijke doelstellingen van een groot project wordt uitgevoerd. Een aanvullend advies is om naast de eindevaluatie(s) ook op te nemen dat midtermevaluaties van een project worden uitgevoerd en met de Kamer gedeeld. Midtermevaluaties dragen bij aan de beheersing van projecten voor zowel projectorganisaties als de Kamer. Bij grote projecten als Ruimte voor de Rivier worden midtermevaluaties¹⁵ uitgevoerd die de projectorganisatie tussentijds helpen de beheersing te verbeteren. De verantwoordelijke Kamercommissie is als eerste verantwoordelijk voor inhoudelijke beoordeling en opvolging van evaluaties van een project. De commissie voor de Rijkuitgaven kan hierin adviseren op basis van ervaringen met meerdere grote projecten.

Aanbeveling 10. Standaardiseer naast de eindevaluatie ook een midtermevaluatie. Vraag bij de eindevaluatie op te nemen wanneer een evaluatie van de maatschappelijke doelen van het project wordt uitgevoerd

Ministeries kunnen onderling van elkaar leren door 'best practices' rond interne projectbeheersing van grote projecten te delen. In de evaluatie zijn positieve voorbeelden gezien van voorschriften voor projectbeheersing bij ministeries als Defensie en I&M evenals richtlijnen die de ADR hanteert voor grote projecten. Afstemming voor uitwisselen van ervaringen gebeurt nu op ad hoc-basis zoals tussen de ministeries van Defensie en I&M, maar zou breder getrokken moeten worden zeker gezien het feit dat de genoemde ministeries over veel ervaring met grote projecten beschikken. Andere ministeries hebben weer meer ervaring met trajecten in grote wetgevings- en beleidsontwikkelingstrajecten.

¹³ Artikel 2, lid 2b: 'het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project'.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 34 475, nr. 2: rapport 'Exploitatie van de Betuweroute' van de Algemene Rekenkamer

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk II 2011/12, 30 800, nr. 55: Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier

Aanbeveling 11. Verzoek het kabinet om het regelmatig uitwisselen van 'best practices' voor projectbeheersing tussen ministeries door middel van bijvoorbeeld een jaarlijks grootprojectoverleg

Op termijn zou een *dashboard grote projecten* wenselijk zijn waarop in een oogopslag te zien is hoe de grote projecten lopen qua tijd, budget en product. Hoewel volledige vergelijkbaarheid niet reëel is tussen de verschillende typen grote projecten geeft een dergelijk dashboard wel een beeld van hoe de individuele projecten presteren ten opzichte van elkaar. Door de vergrootte zichtbaarheid en signaalfunctie gaat ook hier een disciplinerende werking van uit. Bovendien vergemakkelijkt een dashboard de controle en sturing vanuit de Kamer en biedt het de mogelijkheid de RGP zelf beter te monitoren. De Kamer heeft zelf reeds ervaring met het Rijks ICT-dashboard. Verder kan een voorbeeld genomen worden aan het dashboard dat door de Major Projects Authority¹⁶ in het Verenigd Koninkrijk jaarlijks wordt uitgebracht. De Kamer kan aan de ministeries vragen om een dashboard grote projecten te onderzoeken en op te richten. Uiteindelijk dient een dashboard ook op uitvoerend niveau te leiden tot een grotere meerwaarde voor projectorganisaties en bewindspersonen.

Aanbeveling 12. Verzoek een *dashboard grote projecten* op te richten waarop in een oogopslag de voortgang van alle grote projecten is te zien

Afsluitend

De aanbevelingen zijn vooruitkijkend en gericht op toekomstige nieuwe grote projecten. Het is aan iedere verantwoordelijke Kamercommissie of en in hoeverre specifieke inhoudelijke aanbevelingen nog meerwaarde hebben voor de bestaande grote projecten. Het is belangrijk dat de RGP toepasbaar blijft voor een breed spectrum van type projecten. De algemene kaders zorgen dat verantwoording op vergelijkbare wijze gebeurt, terwijl er ruimte is voor maatwerk om projectbeheersing en verantwoording te optimaliseren. Bij de aanbevelingen is getracht de balans te vinden tussen aanscherping van de kaders waar nodig en maatwerk toe te laten waar wenselijk. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft als hoeder van de regeling een belangrijke rol in het doorvoeren van de aanbevelingen voor de regeling. De Kamercommissies zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbevelingen. De commissie voor de Rijksuitgaven kan commissies wijzen op procesafspraken uit de regeling, het formuleren van verzoeken aan het kabinet voor doorvoeren van bepaalde aanbevelingen en het delen van inzichten en lessen over de grote projecten met andere Kamercommissies. In het algemeen hoort voor de Kamer en de verschillende commissies bij toepassing van de RGP *comply or explain* te gelden: indien voldoende onderbouwd moet afgeweken kunnen worden van de vigerende kaders voor een betere informatievoorziening en projectbeheersing.

Figuur 1 geeft per aanbeveling aan of deze leidt tot een noodzakelijke aanpassing van de RGP (donker symbool) of eventuele aanpassing van de RGP (wit symbool) of geen effect heeft op de RGP zelf (lege box).

¹⁶ Op 1 januari 2016 is de MPA gefuseerd met Infrastructure UK en samen heten zij nu Infrastructure and Projects Authority (IPA).

Figuur 1: Inpassing aanbevelingen in Regeling Grote Projecten

Aanbeveling	Aanpassing	Toelichting
1. Verbeter de dialoog tussen Kamercommissie en bewindspersoon/ministerie zowel in aanloop naar de uitgangspuntennotitie als gedurende het project met behulp van technische briefings	 Nieuw artikel	Technische briefings dienen op verzoek van de Kamer (commissie) door de bewindspersoon georganiseerd te worden. Overwogen kan worden een nieuw artikel tussen artikel 8 en 9 op te nemen waarin wordt aangegeven dat de commissie te kennen dient te geven of zij van een technische briefing gebruik wil maken in aanloop naar de uitgangspuntennotitie.
2. Betrek de Auditdienst Rijk (ADR) in de dialoog omtrent de uitgangspuntennotitie voor afstemming van de rapportage-eisen aan de ADR in het kader van de RGP	 Artikel 9, lid 2	In aanloop naar het opstellen van een uitgangspuntennotitie kan de Auditdienst Rijk worden betrokken in overleg. Een eis hiervoor kan in artikel 9 van de RGP worden benoemd.
3. Bepaal bij de start van een groot project hoe het ambtelijk overleg voor het kunnen stellen van technisch inhoudelijke vragen tussen het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven en de verantwoordelijke ministeries is vormgegeven	 Artikel 9, lid 1	Het laten vastleggen van de communicatielijnen voor ambtelijk overleg kan in de uitgangspuntennotitie van een project. Een eis hiervoor kan in artikel 9 van de RGP worden benoemd.
4. Koppel de uitgangspuntennotitie van een project aan de verschillende projectfasen en houd bij de start van elke fase de informatiebehoefte vanuit de Kamer kritisch tegen het licht	 Artikel 9 en 11	In artikel 9 dient te worden geëxpliciteerd dat de uitgangspuntennotitie opgesteld wordt voor een specifieke fase. Hierbij kan overwogen worden om in plaats van de duur van de grootprojectstatus, de duur van die fase aan te geven. Artikel 11 geeft voorts aan hoe de afspraken geactualiseerd kunnen worden als een nieuwe projectfase aanbreekt of als de voortgang tijdens een projectfase daar aanleiding toe geeft.
5. Stem bij de start, tijdens en gedurende een project af of en hoe de RGP aansluit op andere verantwoordings- en rapportagelijnen van grote projecten		Dit kan per project bepaald worden (bijvoorbeeld in technische briefings en/of omtrent de totstandkoming van de uitgangspuntennotitie) en hoeft niet expliciet in de RGP te worden vermeld.
6. Voldoe aan de inzet van rapporteurs voor ieder nieuw groot project, waarbij er voor ieder project twee rapporteurs zijn die gedurende de looptijd van een groot project kunnen rouleren	 Artikel 8, lid 1	Om de inzet van rapporteurs te borgen is een dwingendere formulering van artikel 8 noodzakelijk. Daarbij dient de commissie na aanwijzing tot groot project ook te besluiten over hoe vaak en hoe er gerouleerd moet worden.
7. Herijk de grootprojectstatus van een project minimaal elke vijf jaar waarbij een formeel besluit moet worden genomen om de status al dan niet te handhaven	 Artikel 11	Het herijken van de grootprojectstatus dient expliciet te worden opgenomen bij artikel 11 en geldt als het vertrekpunt voor het actualiseren. Daarna volgen dan de procedurele kaders voor het kritisch heroverwegen per fase van het project.
8. Maak de informatievoorziening per project voor na grootprojectstatusbeëindiging een verplicht onderdeel van de eindevaluatie	 Artikel 16	Artikel 16 dient zo herschreven te worden dat in de eerste eindevaluatie moet worden aangegeven hoe de Kamer na beëindiging geïnformeerd zal blijven worden over het project.
9. Herzien het criterium 'Het Rijk draagt alleen of grotendeels verantwoordelijkheid voor het project' (art. 2, lid 2b) met het oog op de toenemende uitvoering van grote projecten in samenwerkingsverbanden	 Artikel 2, lid 2b	Dit criterium dient na herziening aangepast te worden in de RGP.
10. Standaardiseer naast de eindevaluatie ook een midtermevaluatie. Vraag bij de eindevaluatie op te nemen wanneer een evaluatie van de maatschappelijke doelen van het project wordt uitgevoerd	 Artikel 10 en 16	Bij de standaardonderdelen van de basisrapportage het moment voor de uitvoering van een midtermevaluatie laten opnemen. Artikel 16 dient voor te schrijven dat bij de eerste eindevaluatie aangegeven wordt wanneer een evaluatie van de maatschappelijke doelen wordt uitgevoerd en welke aspecten daarin geëvalueerd zullen worden.
11. Verzoek het kabinet om het regelmatig uitwisselen van 'best practices' voor projectbeheersing tussen ministeries door middel van bijvoorbeeld een jaarlijks grootprojectoverleg		Deze aanbeveling kan worden opgevolgd door naar aanleiding van de jaarrapportages van het BOR overleg te voeren met de betrokken bewindspersonen waarin zij verzocht kunnen worden 'best practices' uit te wisselen.
12. Verzoek een dashboard grote projecten op te richten waarop in een oogopslag de voortgang van alle grote projecten is te zien		Met de informatie die krachtens de RGP verstrekt moet worden per project kan een dergelijk dashboard ontwikkeld worden. Hieruit volgt dat deze aanbeveling geen gevolgen hoeft te hebben voor de RGP zelf.

Bron: Policy Research Corporation

III. TOTSTANDKOMING EN DOEL HUIDIGE REGELING GROTE PROJECTEN

Deze evaluatie heeft betrekking op de Regeling Grote Projecten (RGP), zoals deze door de Tweede Kamer is aangenomen op 22 juni 2006.¹⁷ In de periode hieraan voorafgaand heeft de Tweede Kamer verschillende regelingen aangenomen die als de voorlopers van de RGP zijn aan te merken.

Doel van de Regeling Grote Projecten

De RGP biedt de Tweede Kamer een raamwerk voor extra controlewaarborgen en handvatten om te komen tot een weloverwogen besluitvorming ten aanzien van in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningenniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen. Centraal doel van de inzet van de RGP en haar voorgangers was steeds 'te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle van de uitvoering ervan'.

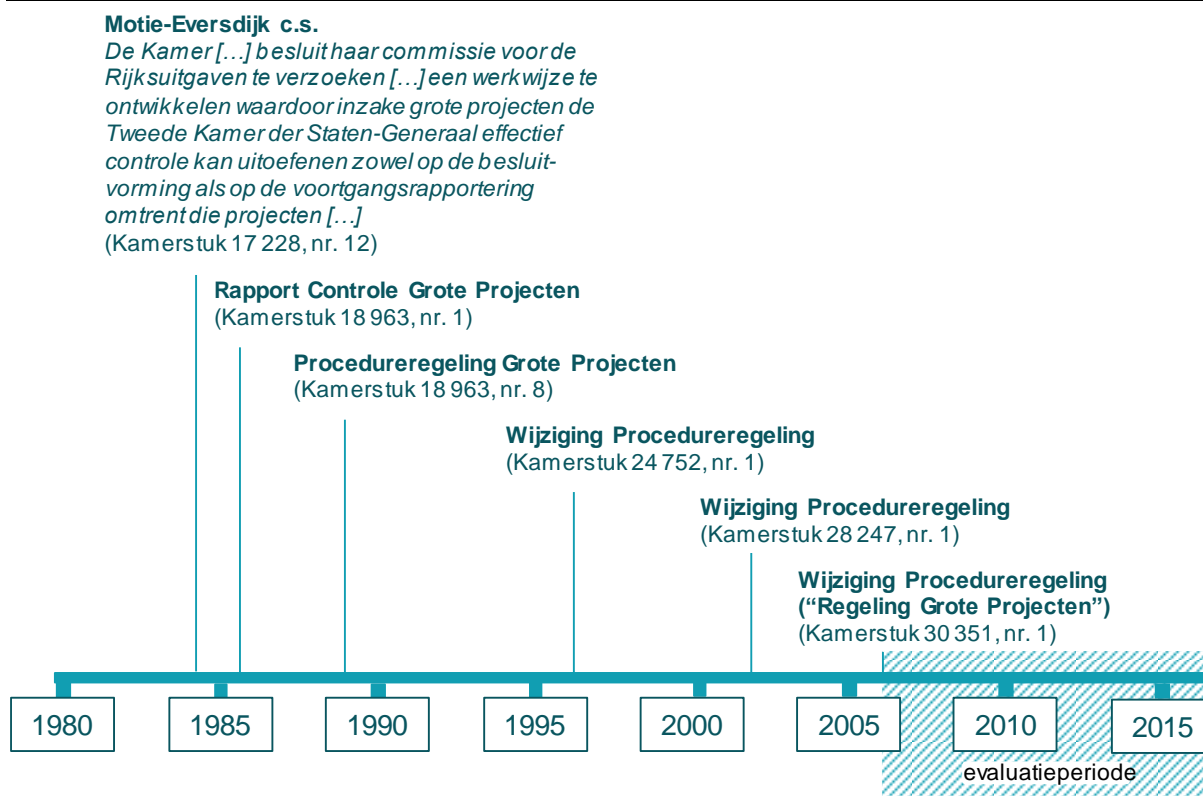
Daarbij geldt de aanwijzing van een groot project als 'een signaal van de Tweede Kamer aan de regering en aan zichzelf dat in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures een verhoogd attentieniveau vanwege te verwachten risico's en complicaties gewenst is'.¹⁸ Hieruit is af te leiden dat de RGP ook een signalerende werking heeft naar de interne organisatie van de uitvoerende ministeries en de eventueel daarbij functionerende of nog op te richten projectorganisatie(s).

Van de verschillende regelingen die in de loop der jaren hebben bestaan, is in *Figuur 2* een tijdlijn opgenomen. De verschillende Kamerstukken worden hieronder kort toegelicht.

¹⁷ Handelingen Tweede Kamer 2005/06, 5751-2: aannemen nieuwe RGP en Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr. 3 en nr. 6: Brief presidium met voorstel nieuwe RGP en Nota van wijziging

¹⁸ Kamerstuk II 1995/96, 24 752, nr. 3: Herziening van de procedureregeling Grote Projecten; toelichting bij procedureregeling Grote Projecten

Figuur 2: Totstandkomingsgeschiedenis van de Regeling Grote Projecten



Bron: Policy Research Corporation

1984: Motie-Eversdijk c.s. (Kamerstuk 17 228, nr. 12)

Op 30 augustus 1984 bespreekt de Kamer een rapport van de Algemene Rekenkamer dat ingaat op de financiële besluitvorming rondom het Oosterscheldeproject. In dit rapport laat de Algemene Rekenkamer zich kritisch uit over de mate waarin de Tweede Kamer haar controlerende taak inzake dit project kon waarmaken. Zij doet daarom de suggestie aan de Tweede Kamer om in overleg met de Algemene Rekenkamer een procedure te ontwikkelen om daadwerkelijk controle op dit soort projecten te laten plaatsvinden.

De Tweede Kamerleden Eversdijk en Te Veldhuis besluiten daarop een motie in te dienen waarin ze de commissie voor de Rijksuitgaven verzoeken, in overleg met de Algemene Rekenkamer, te komen tot zo'n procedure. De motie wordt op 4 september 1984 met algemene stemmen aangenomen.¹⁹

1985: Rapport Controle Grote Projecten (Kamerstuk 18 963, nr. 1)

Naar aanleiding van de motie-Eversdijk c.s. treden de commissie voor de Rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer in overleg en besluiten een werkgroep in te stellen om tot uitvoering van de motie te komen.

Het rapport dat hieruit voort komt gaat in op de dan huidige praktijk van omgang met grote projecten, waarna de conclusie wordt getrokken dat een effectieve controle van de Kamer op grote projecten

¹⁹ Handelingen Tweede Kamer 1983/84, 5782: aannemen van motie-Eversdijk c.s.

slechts mogelijks is wanneer de nodige maatregelen zijn getroffen voor een toereikende informatievoorziening. Op dat moment bestaan daarvoor onvoldoende waarborgen, zo concludeert het rapport.

Het rapport sluit af met een model dat de werkgroep heeft ontwikkeld om tot een toereikende informatievoorziening te komen. Daartoe gaat zij in op elementen die de Tweede Kamer in elk geval in de voorbereidende respectievelijk uitvoerende fase zou moeten weten en hoe deze informatie de Tweede Kamer kan bereiken. Het gaat hierbij om rapporten van bevindingen van de accountantsdienst en voortgangsrapportages.

1988: Procedureregeling grote projecten (Kamerstuk 18 963, nr. 8)

In 1988 wordt het gros van de conclusies en aanbevelingen van het Rapport Controle Grote Projecten vertaald naar de eerste procedureregeling Grote Projecten. Aanleiding hiervoor is de wens vanuit de Kamer om de aanbevelingen uit het rapport en aanvullingen daarop van de commissie voor de werkwijze (d.d. 18 juni 1988) in één heldere, samenhangende procedureregeling voor grote projecten onder te brengen.

De regeling is bondig, vergeleken met de huidige regeling. De artikelen gaan in op de wijze waarop een project tot groot project aangewezen kan worden en hoe dit aan de betreffende bewindspersonen meegedeeld dient te worden. Ook wordt in een bijlage aandacht besteed aan de informatie-eisen die de Kamercommissies kunnen stellen aan de bewindspersonen ten aanzien van de projecten. De eerste regeling stelt ook dat de uitgaven van een groot project op één afzonderlijk begrotingsartikel dienen te worden begroot. De regeling voorziet erin dat de Kamer(commissies) in periodieke voortgangsrapportages op de hoogte worden gesteld van projectontwikkelingen, maar laat in het midden hoe vaak dat (ten minste) dient te gebeuren. Tot slot wordt de commissie voor de Rijksuitgaven een rol toebedeeld; zij dient te toetsen of de overlegde informatie voldoet aan de neergelegde eisen voor informatie (onder meer toereikendheid) en zij dient een financieel-technische toets uit te voeren.

1996: Herziening procedureregeling (Kamerstuk 24 752, nr. 1)

De commissie voor de Rijksuitgaven stelt bij brief van 30 mei 1996 dat er gelet op de ervaringen die daarvoor met de dan vigerende regeling zijn opgedaan, er behoefte is ontstaan om tot enige stroomlijning van de regeling te komen. De commissie stelt: "Enkele bepalingen waren enigszins obligaat geworden en een enkele bepaling bleek niet altijd praktisch of wenselijk (zoals de verplichting tot één begrotingsartikel voor een groot project). Ook leidde het ontbreken van duidelijke criteria voor aanwijzing van grote projecten in de regeling zelf tot onduidelijkheid."

Het nieuwe voorstel dat de commissie de Kamer doet, en waarmee deze instemt op 18 juni 1996, beoogt deze knelpunten op te lossen. Er worden drie hoofdcriteria geïntroduceerd waaraan grote projecten in ieder geval moeten voldoen²⁰ en drie criteria die eveneens als reden kunnen dienen om tot

²⁰ Te weten: 1) het gaat om een niet routinematige en in de tijd begrensde activiteit, 2) het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt, 3) er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

aanwijzing van een groot project over te gaan²¹. Een ander in het oog springende wijziging is dat voortaan de commissie voor de Rijksuitgaven ook een rol krijgt in het voortraject: Deze commissie moet om advies gevraagd worden wanneer een Kamercommissie voornemens is een project als groot project voor te dragen. Ook gaat de procedureregeling voortaan vergezeld van een toelichtende tekst, waarin onder meer een definitie staat van grote projecten.

2002: Tweede herziening procedureregeling (Kamerstuk 28 247, nr. 1)

Op 6 maart 2002 komt de commissie voor de Rijksuitgaven opnieuw met een voorstel van wijziging van de regeling. Dit doet zij op basis van rapportages²² die zij tot dan toe heeft opgesteld en op basis van de advisering van de vaste commissies omtrent de regeling. De Tweede Kamer stemt in met de voorgestelde wijzigingen.²³

De herziening brengt een duidelijkere procesmatige knip aan tussen verschillende projectfasen, doordat zij betrokken commissies gebiedt een besluit te nemen over het al dan niet voortzetten van de grootprojectstatus, zodra een groot project overgaat van de voorbereidende naar de uitvoerende fase. Ook krijgen accountantsrapportages een nadrukkelijke rol in het informeren van de Kamer, door een minimale frequentie van eenmaal per jaar voor te schrijven. In de nieuwe regeling wordt voor het eerst ook aandacht besteed aan het einde van een groot project en de daarmee gepaard gaande eindevaluatie.

2006: Huidige Regeling Grote Projecten (Kamerstuk 30 351, nr. 1)

De huidige RGP kent een ruimer aanloopproces dan de voorgaande wijzigingen. Zo geeft het Ministerie van Financiën desgevraagd commentaar op de conceptregeling.²⁴ Ook de Algemene Rekenkamer brengt advies uit.²⁵ De Tweede Kamer gaat uiteindelijk akkoord met de nieuwe regeling op 22 juni 2006.²⁶

De commissie voor de Rijksuitgaven geeft bij het voorstel aan dat de herziening niet zozeer een geheel andere invulling van het controle-instrument betreft, maar veeleer een stroomlijning van bepalingen. Hiermee doelt zij erop dat elementen die tot dan als bijlagen bij de dan geldende regeling zijn opgenomen, onder zijn gebracht in de hoofdtekst van de regeling. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) heeft het ontwerp tevens op verschillende punten uitgebreid en aangescherpt.

Een inhoudelijke vernieuwing in de regeling is te vinden in het expliciteren van de mogelijkheid het rapporteurschap binnen de regeling toe te passen. De commissie stelt het wenselijk te vinden het dan relatieve novum van de rapporteur (art. 93a Reglement van Orde van de Tweede Kamer) ook in te

²¹ Te weten: de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst, er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies, er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

²² Vergelijkbaar met de jaarrapportages zoals die thans worden opgesteld. Op dat moment werden deze echter nog niet volgens vaste regelmaat gepubliceerd.

²³ Handelingen Tweede Kamer 2001/02, 4379-1: instemming met voorstel van commissie voor de Rijksuitgaven.

²⁴ Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr. 1: brief minister van Financiën.

²⁵ Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr. 2: brief Algemene Rekenkamer.

²⁶ Handelingen Tweede Kamer 2005/06, 5751-2: instemming met nieuwe RGP.

passen in de RGP, om op die manier controleactiviteiten nieuw leven in te blazen. Deze wens komt voort uit het rapport van de TCI, waarin deze stelt dat het van belang is dat er een politieke binding zit tussen de vaste commissie, ambtelijke ondersteuning en minister. In de Memorie van Toelichting geeft de commissie voor de Rijksuitgaven aan dat het uitgangspunt is dat elke commissie die wordt belast met het volgen van een groot project, een rapporteur benoemt.

Nieuw is verder dat de verantwoordelijke commissie ook wordt opgedragen zich bij aanvang van de grootprojectstatus te bezinnen op de te stellen informatie-eisen (gematerialiseerd in de uitgangspuntennotitie). Van de betrokken bewindspersoon op zijn of haar beurt wordt verwacht dat deze een adequate basisrapportage opstelt. Voortgangsrapportages zijn vervolgens gebaseerd op het monitoren van de in de basisrapportage vastgelegde doelen en uitgangspunten. Nieuw is ook dat deze voortgangsrapportages tenminste eenmaal per half jaar dienen te worden uitgebracht.

In de nieuwe regeling worden de criteria voor instelling van een groot project minder rigide geformuleerd. De zes criteria worden overwegingen genoemd, op basis waarvan de Kamer dient te beargumenteren waarom zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie inzake een project noodzakelijk is.

Tot slot is het terugzendrecht geëxpliciteerd in de nieuwe regeling. Dit schept volgens de commissie de mogelijkheid dat een verantwoordelijke commissie haar ontevredenheid over de kwaliteit of volledigheid van voortgangsrapportages kan uiten.

Beschouwing

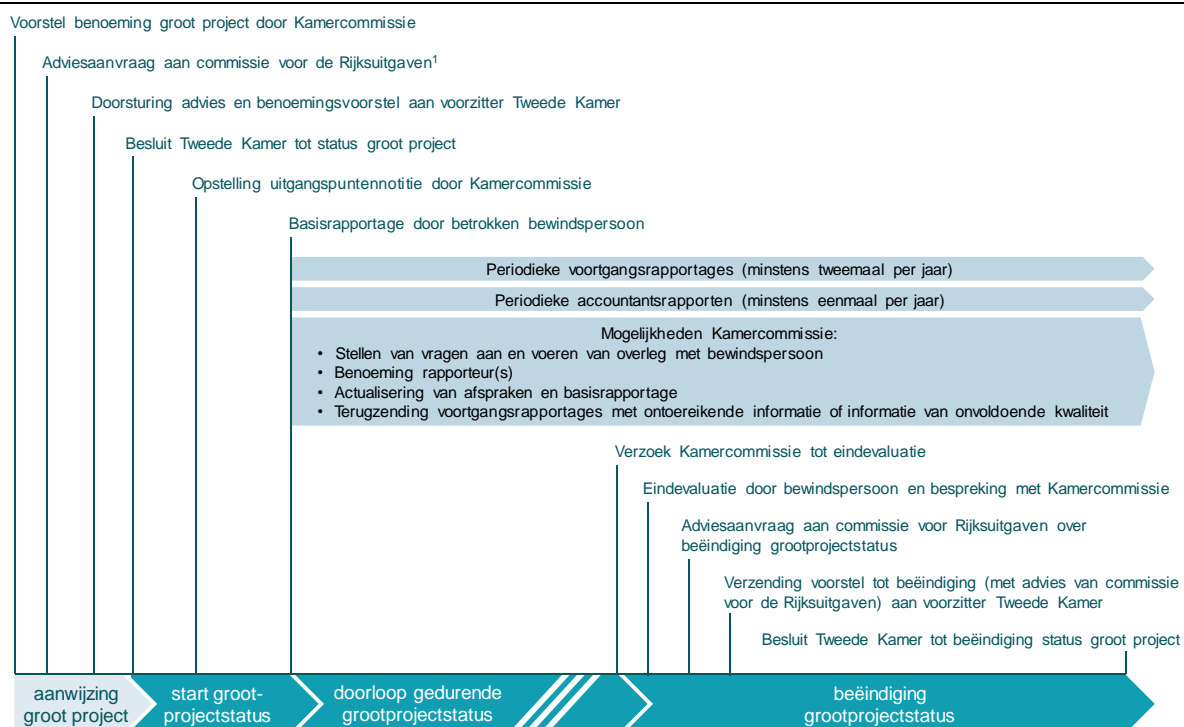
De RGP kent een lange historie teruggaand tot 1984. Centraal doel van de inzet van de RGP en haar voorgangers was steeds te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle van de uitvoering ervan.

Er zijn diverse vernieuwingen in de jaren doorgevoerd om de regeling te verbeteren. Inhoudelijke vernieuwingen in de huidige versie van de RGP, die sinds 2006 in werking is, zijn het rapporteurschap door Kamerleden, de op te stellen uitgangspuntennotitie en de explicitering van het terugzendrecht voor de Kamer.

IV. DE WERKING VAN DE REGELING GROTE PROJECTEN

De Regeling Grote Projecten (RGP) onderscheidt een aantal momenten en perioden die elk project in principe doorloopt vanaf het moment dat het voornemen ontstaat bij een commissie om een project als groot project aan te wijzen tot het moment dat de Tweede Kamer besluit tot beëindiging van de grootprojectstatus. Deze hele 'levensloop' van een project voor en tijdens de RGP is weergegeven in *Figuur 3*.

Figuur 3: De stappen die een project in de Regeling Grote Projecten hoort te doorlopen



¹ Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel wil doen en dit project tot het werkterrein van een andere commissie behoort, vraagt de commissie voor de Rijksuitgaven de betrokken commissie advies over het voorgenomen voorstel

Bron: Policy Research Corporation

Zoals weergegeven in *Figuur 3* kan de levensloop van een project voor en in de RGP worden verdeeld in vier fasen. Deze worden hieronder toegelicht.

Aanwijzing groot project

Elke commissie kan de Tweede Kamer een voorstel doen om een bepaald project aan te wijzen als groot project. Nadat de commissie voor de Rijksuitgaven advies heeft gegeven over het voorstel, besluit de Tweede Kamer vervolgens of zij al dan niet akkoord gaat met het voorstel. De keuze dient volgens de regeling af te hangen van de vraag of de Kamer van mening is dat over het project in kwestie meer

toegesneden informatie nodig is, om haar controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Daarbij stelt de regeling dat de besluitvorming beargumenteerd dient te worden aan de hand van een zestal criteria:

- 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 besturings- en uitvoeringsproces.

Op het moment dat er een voorstel ligt voor de aanwijzing van een groot project is het gebruikelijk dat het Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR) al dan niet in samenwerking met de staf van de betreffende commissie op verzoek een notitie opstelt voor de vaste commissie die het betreft. Vervolgens volgt een aanvraag bij de Commissie voor de Rijksuitgaven voor een advies of het project voldoet aan de criteria. Deze wordt samen met de BOR opgesteld. Daarna besluit de betreffende commissie of ze het grote project willen, zo ja dan geleiden ze het voorstel inclusief het advies van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar de Voorzitter van de Kamer voor verdere besluitvorming.

Start van de grootprojectstatus

Zodra de Tweede Kamer een project aanwijst als groot project, informeert de voorzitter van de Tweede Kamer de betrokken bewindspersoon of bewindspersonen²⁷ hierover. De Kamercommissie belast met de parlementaire controle op het project stelt een uitgangspuntennotitie op waarin zij de 'spelregels' voor het traject vaststelt. Zo bepaalt zij onder meer op welke wijze en met welke frequentie zij geïnformeerd wenst te worden over het project en welke duur zij voorziet voor de grootprojectstatus.

Aan de hand van de uitgangspuntennotitie stelt de verantwoordelijke bewindspersoon een basisrapportage op die het startpunt vormt van de parlementaire controle op het project. De RGP geeft aan welke elementen minimaal in de basisrapportage genoemd moeten zijn. Te denken valt aan een kosten-batenanalyse, een probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt en een risicoanalyse.

De basisrapportage dient vergezeld te gaan van een accountantsrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) of een externe accountant waarin de basisrapportage wordt beoordeeld op onder meer toegepaste calculatiemethoden en kwaliteit en volledigheid van informatie.

Doorloop gedurende grootprojectstatus

Gedurende de grootprojectstatus informeert de verantwoordelijke bewindspersoon de betrokken Kamercommissie over de voortgang van het project op de wijze die met de Kamercommissie overeengekomen is. Vaste onderdelen daarbij zijn voortgangsrapportages en accountantsrapportages. De RGP stelt daarbij minimale vereisten ten aanzien van vorm en inhoud. De betrokken Kamercommissie krijgt expliciet het recht om informatie terug te zenden en om verbetering te vragen indien zij niet tevreden is met de kwaliteit en/of toereikendheid van de geleverde informatie.

²⁷ In het vervolg zal gesproken worden over 'bewindspersoon'. Daaronder wordt ook de meervoudsvorm verstaan, indien er meer dan één bewindspersoon bij het project betrokken is.

De RGP biedt de betrokken Kamercommissie flexibiliteit in de zin dat afspraken gewijzigd kunnen worden afhankelijk van de behoeften die zij gedurende de looptijd van het project heeft. Expliciet maakt de regeling onderscheid tussen verschillende projectfasen waarin een project zich kan bevinden. Elk van deze projectfasen kunnen vragen om een andere informatievoorziening richting de Kamer.

Van de betrokken Kamercommissie wordt verwacht²⁸ dat zij voor de looptijd van grote projecten een rapporteur benoemt in de zin van art. 93a van het Regelement van Orde van de Tweede Kamer. De taken van deze rapporteur worden in de regeling niet verder gedefinieerd maar dienen door de Kamercommissie te worden bepaald en vastgelegd.

Hoewel niet expliciet gemaakt in de RGP kunnen leden van de betrokken Kamercommissie hun 'normale' bevoegdheden ook gebruiken bij hun controlerende taak in het kader van de RGP. Zo worden doorgaans algemene overleggen gevoerd tussen de betrokken bewindspersoon en Kamercommissie naar aanleiding van voortgangsrapportages. Ook kunnen leden van de betrokken Kamercommissie schriftelijke vragen stellen aan de bewindspersoon.

Verder speelt de commissie voor de Rijksuitgaven²⁹ een adviserende rol richting de betrokken Kamercommissie ten aanzien van de toepassing van de grootprojectstatus. Ook monitort zij in algemene zin hoe de regeling wordt toegepast door betrokken Kamercommissies. Dit uit zich in een jaarrapportage die zij jaarlijks op de derde woensdag van mei aan de Tweede Kamer doet toekomen.

Beëindiging grootprojectstatus

Zodra de betrokken Kamercommissie meent dat een groot project dient te worden beëindigd, verzoekt zij de betrokken bewindspersoon een eindevaluatie op te stellen. De RGP stelt inhoudelijke eisen aan deze eindevaluatie. Zo dient onder meer te worden stilgestaan bij de kosten van het project en een verklarende analyse te worden uitgevoerd met betrekking tot verschillen die zijn ontstaan tussen de uitgangspunten van de basisrapportage en de daadwerkelijke projectuitvoering.

Na bespreking van de eindevaluatie tussen bewindspersoon en Kamercommissie kan de Kamercommissie de Kamer een voorstel doen tot beëindiging van de grootprojectstatus. Daarbij dient zij ook advies te vragen aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

Op basis van het voorstel van de Kamercommissie en het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven besluit de Kamer al dan niet de grootprojectstatus te beëindigen. Bij beëindiging wordt dit besluit door de Kamervoorzitter meegedeeld aan de betrokken bewindspersoon.

Beschouwing

De RGP bevat kaders vanaf de aanwijzing van een groot project, de doorloop tot de eindevaluatie en beëindiging van een grootprojectstatus. De regeling biedt ruimte voor de Kamer evenals de uitvoerende ministeries om in gesprek met elkaar te gaan over de nadere invulling van de informatievoorziening en

²⁸ Deze verwachting spreekt uit de Memorie van Toelichting bij de regeling (Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr. 3): "Uitgangspunt is derhalve dat elke commissie, die wordt belast met het volgen van een groot project, een rapporteur benoemt."

²⁹ De Tweede Kamer heeft in september 2015 besloten de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven bij wijze van experiment over te dragen aan de commissie voor Financiën. Dit experiment wordt in de zomer van 2016 geëvalueerd.

-verwachtingen per project. Dit kan bij de start bij bespreking van de uitgangspuntennotitie, evenals in gesprek met aangewezen rapporteurs en de bespreking van (voortgangs)rapportages.

V. DE GROTE PROJECTEN ONDER DE HUIDIGE REGELING

V.1. DE JAARRAPPORTAGES VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Gedurende de onderzoeksperiode van 2006 – 2014 bracht de commissie voor de Rijksuitgaven jaarlijks een rapportage uit waarin zij inging op de verschillende projecten die onder de RGP vielen. Daarbij behandelde zij in elk geval steeds de volgende elementen:

- Het aantal projecten dat viel onder de regeling (en welke projecten nieuw zijn onder de regeling en welke zijn beëindigd);
- De tijdsduur die zat tussen peildatum van de voortgangsrapportages, het moment van publicatie van de voortgangsrapportages en de behandeldatum daarvan door de betrokken Kamercommissies;
- De wijze waarop de betreffende Kamercommissies omgingen met de projectdocumentatie voortkomend uit het RGP-regime;
- In hoeverre de accountantsrapportages bij de voortgangsrapportages tijdig waren verschenen.

Verder ging de commissie in haar rapportages in op individuele projecten wanneer zich daarbij (in procedurele zin) bijzonderheden voordeden. Vanaf de jaarrapportage over 2012 werd bovendien gerapporteerd over de budgetten van de grote projecten (indien beschikbaar).

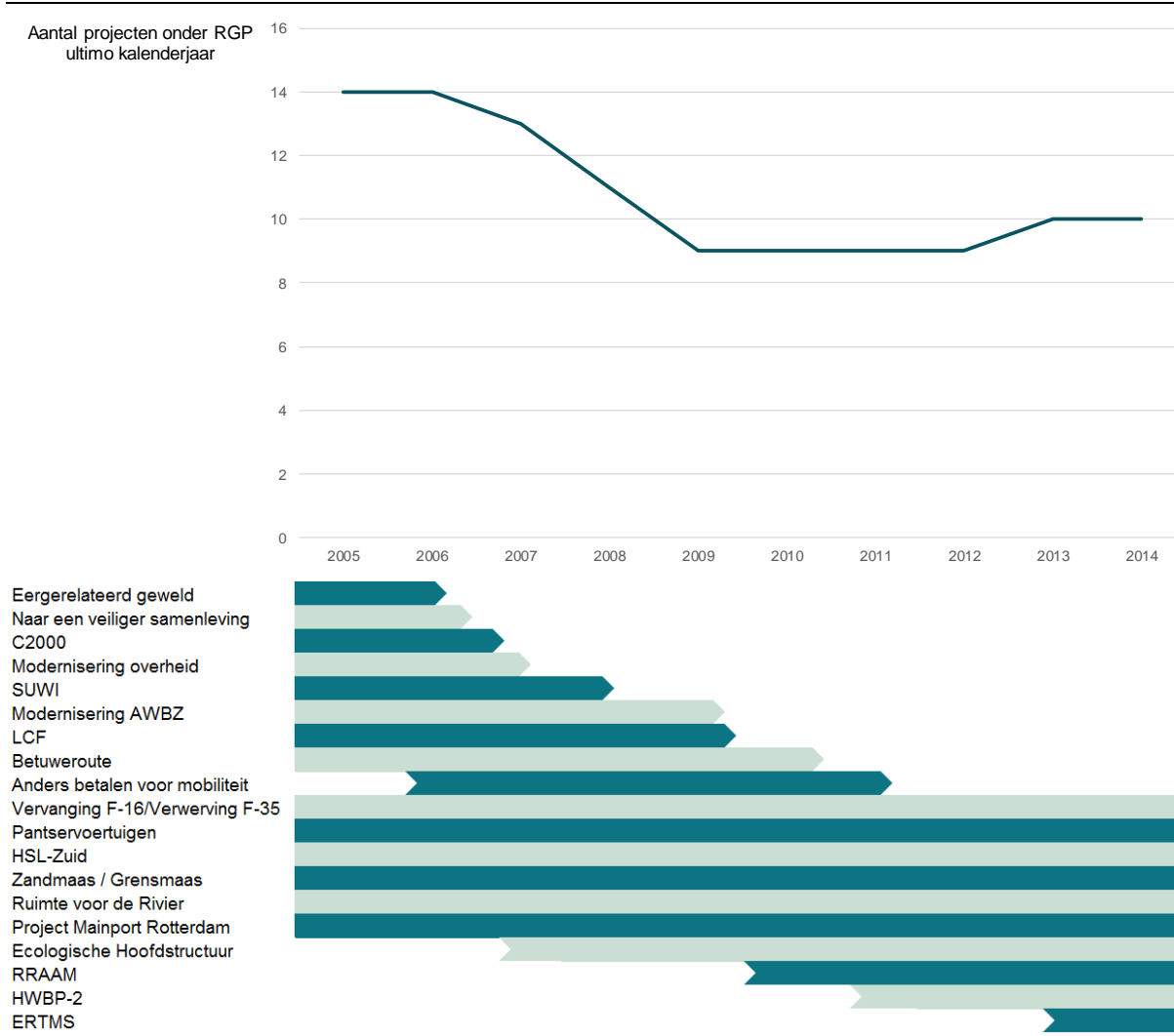
Hieronder wordt ingegaan op de hierboven genoemde onderwerpen waar structureel aandacht voor was in de rapportages.

Het aantal (en type projecten) onder de regeling

Het aantal onder de regeling vallende projecten gedurende een kalenderjaar heeft gedurende de onderzoeksperiode (2006 – 2014) steeds geschommeld tussen negen en veertien, zoals is te zien in *Figuur 4*. Een duidelijk dalende trend in het aantal per kalenderjaar lopende grote projecten is waar te nemen tot 2009: veel projecten werden voor 2009 beëindigd, daarna werd er een beperkt aantal nieuwe grote projecten benoemd.

Wanneer gekeken wordt naar de projecten die gedurende de onderzoeksperiode onder de RGP hebben gelopen (welke ook zijn weergegeven in *Figuur 4* en waarop nader wordt ingegaan verderop in dit hoofdstuk) valt de grote diversiteit in type projecten op. De regeling is ooit in het leven is geroepen naar aanleiding van aanbevelingen rondom het ruimtelijke Oosterscheldeproject. Onder de regeling vallen naast ruimtelijke en infrastructurele projecten ook wetgevings- of beleidsontwikkelingstrajecten (bijvoorbeeld Modernisering AWBZ) en aanschaftrajecten bij Defensie (zoals de vervanging van pantservoertuigen).

Figuur 4: Aantal projecten onder de Regeling Grote Projecten ultimo kalenderjaar en tijdlijn projecten



Bron: Policy Research Corporation op basis van jaarrapportages RGP commissie voor de Rijksuitgaven

Er is in de onderzoeksperiode geen formeel verzoek van een Kamercommissie tot aanwijzing als groot project afgewezen. Veelal is dan in het voortraject al besloten om een project niet aan te merken als groot project of zullen met de bewindspersoon afzonderlijke spraken zijn gemaakt rond de informatievoorziening van een project.

De tijdsduur tussen peildatum, publicatie voortgangsrapportage en commissiebehandeling

Bij elk van de jaarrapportages publiceerde de commissie voor de Rijksuitgaven een lijst met documentatie voortkomend uit het RGP-regime. Bij de voortgangsrapportages werd steeds weergegeven:

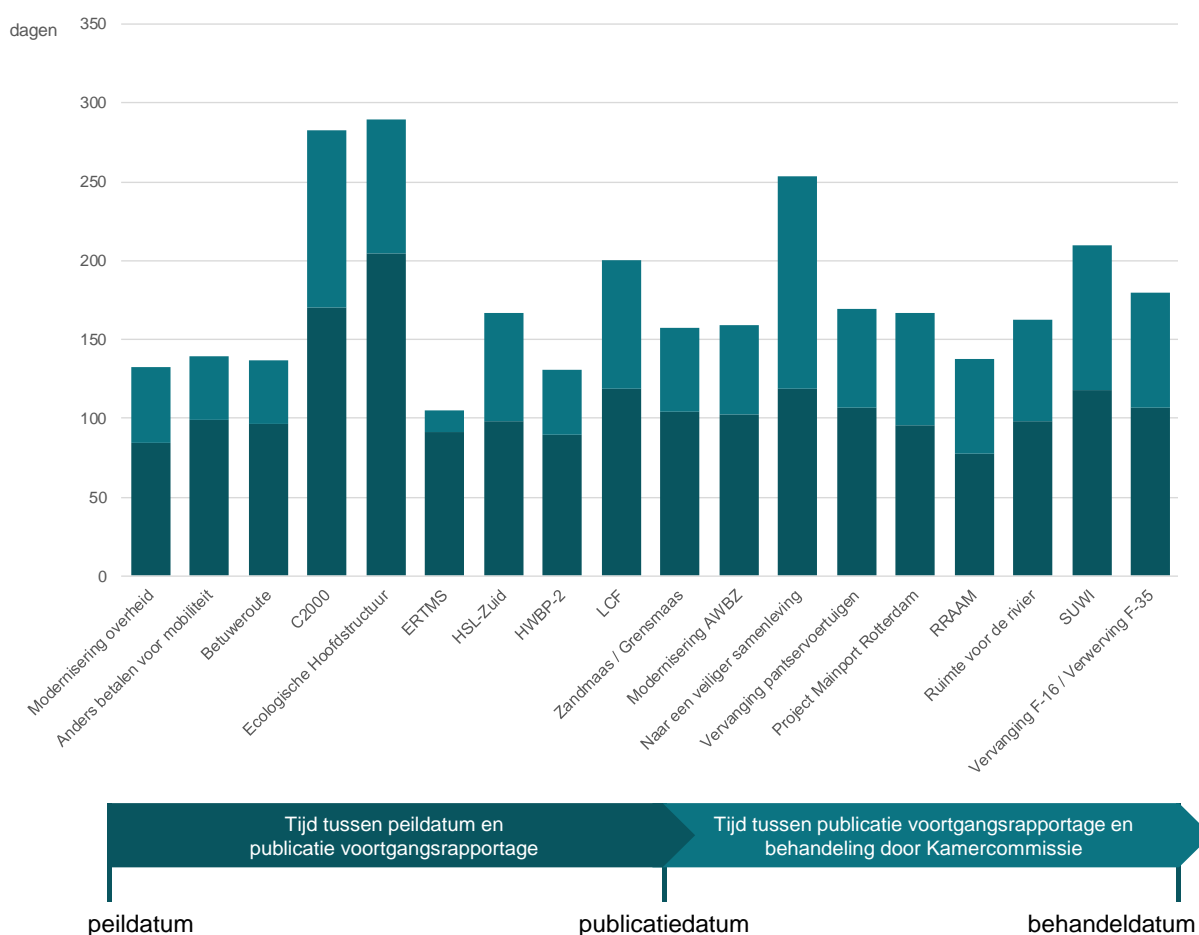
- Wat de peildatum was van de rapportage;
- Wanneer de rapportage naar de betreffende Kamercommissie werd gestuurd;
- Wanneer de Kamer het betreffende stuk behandelde.

Het moment tussen de eerste twee kan gezien worden als verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon en ministerie. De RGP stelt dat het moment tussen peildatum van

voortgangsrapportage en publicatie van voortgangsrapportage (of accountantsrapport) niet meer dan drie maanden (circa 90 dagen) mag bedragen.³⁰ De ratio hierachter is dat grotere actualiteit van rapportages de controlerende (en eventueel sturende) taak van de Kamer ten goede komt.

De tijd die zit tussen het moment van publicatie van een voortgangsrapportage en moment van behandeling hangt af van de wijze van planning van behandeling van de rapportage door de Kamercommissie. Hoewel de Kamer zichzelf in haar regeling hieromtrent geen termijnen oplegt, maakt de commissie voor de Rijksuitgaven hierover ook opmerkingen in haar jaarrapportages.³¹ *Figuur 5* toont hoe deze verschillende momenten zich tot elkaar verhouden bij de verschillende grote projecten in de onderzoeksperiode.

Figuur 5: Tijdsduur tussen peildatum, publicatie voortgangsrapportage en behandeling Kamercommissies bij de grote projecten gedurende de onderzoeksperiode



Bron: Policy Research Corporation op basis van jaarrapportages RGP commissie voor de Rijksuitgaven

³⁰ Art. 9 lid 7 RGP.

³¹ Bijvoorbeeld in de jaarrapportage over 2006 (Kamerstuk II 2006/07, 26 399, nr. 7): “De actualiteit van de debatten over grote projecten is uiteraard niet alleen afhankelijk van het tijdig beschikbaar stellen van actuele stukken door het kabinet, maar wordt soms ook negatief beïnvloed door de lange tijd die er soms overheen gaat alvorens een commissie een stuk behandelt. Zo duurde het bij in totaal vier voortgangsrapporten van de projecten *Naar een veiliger samenleving*, *C2000* en *SUWI* twee maanden of langer alvorens de commissie tot behandeling overging.”

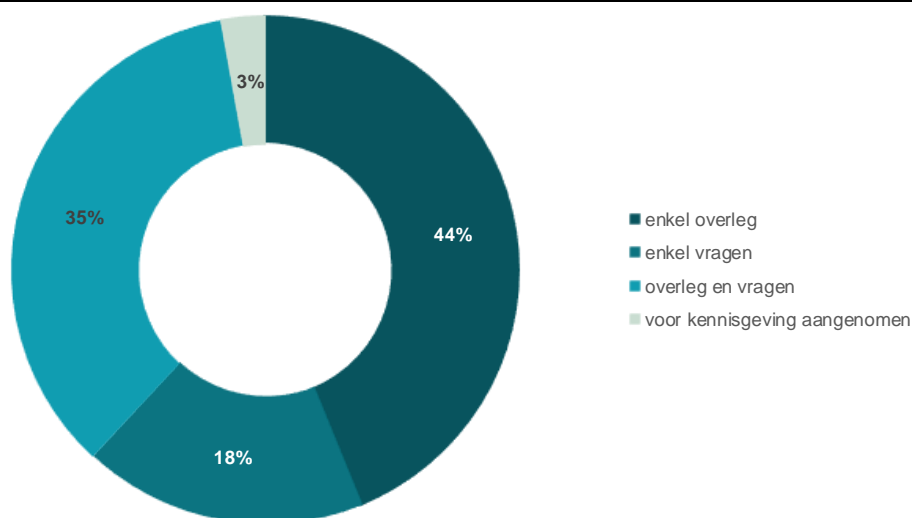
Afgezien van twee grote uitschieters (C2000³² en Ecologische Hoofdstructuur) wordt de termijn van drie maanden tussen peildatum en publicatie voortgangsrapportage over de breedte beschouwd steeds met enkele weken overschreden. Gemiddeld genomen zitten er ruim honderd dagen tussen peildatum en publicatie van voortgangsrapportage. Tussen publicatie van voortgangsrapportage en behandeling door de Kamercommissie zitten gemiddeld ruim zestig dagen.

Wijze van behandeling door de Kamercommissie

Gedurende de onderzoeksperiode zijn er door de Kamercommissies verschillende manieren toegepast om voortgangsrapportages te behandelen en invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende taak. Er kunnen aan de verantwoordelijke bewindspersoon schriftelijke vragen worden gesteld en/of de voortgangsrapportage kan geagendeerd worden door de Kamercommissie voor een overleg (algemeen overleg (AO), notaoverleg (NO) of wetgevingsoverleg (WGO)).³³ De Kamercommissie kan ook besluiten de voortgangsrapportage voor kennisgeving aan te nemen en daarbij behandeling in een overleg of door middel van schriftelijke vraagstelling achterwege te laten.

Figuur 6 toont hoe de voortgangsrapportages uitgebracht tijdens de onderzoeksperiode zijn behandeld. In 3% van de bekeken gevallen geldt dat een rapportage alleen voor kennisgeving is aangenomen. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft zich in het licht van de grootprojectstatus hierover negatief uitgelaten in één van haar jaarrapportages. Ook het enkel stellen van schriftelijke vragen door Kamerleden (waarvan in 18% van de gevallen tijdens de onderzoeksperiode sprake is) geniet niet haar voorkeur.³⁴

Figuur 6: Wijze van behandeling van voortgangsrapportages door de betrokken Kamercommissies



Bron: Policy Research Corporation op basis van jaarrapportages RGP commissie voor de Rijksuitgaven

³² Slechts op één voortgangsrapportage gebaseerd, wegens beëindiging van het project vroeg in de onderzoeksperiode.

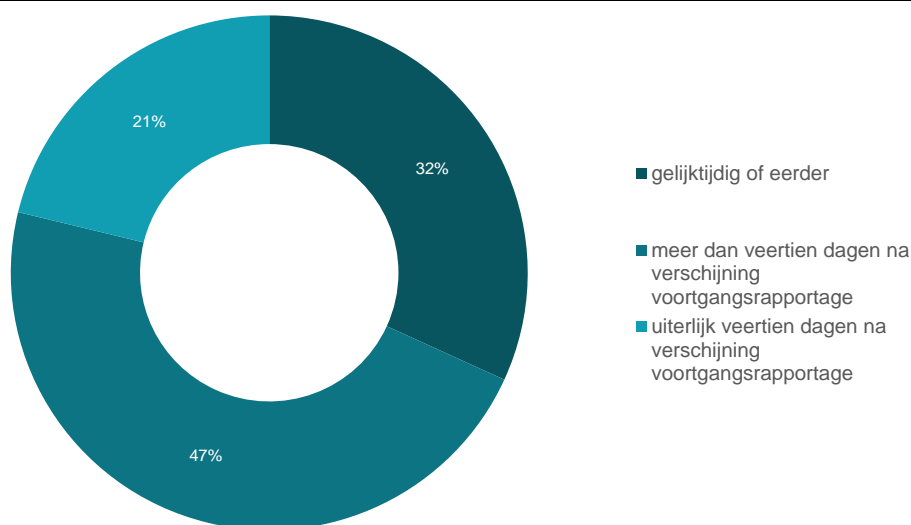
³³ In een enkel geval is verder besloten het project plenair te behandelen of een technische briefing in de commissie te laten plaatsvinden.

³⁴ In de jaarrapportage over 2007 (Kamerstuk II 2007/08, 26 399, nr. 8) stelt zij: "Het «voor kennisgeving aannemen» van voortgangsrapportages lijkt bijvoorbeeld niet recht te doen aan de door de Kamer gewenste bijzondere status van een groot project. Dit komt gelukkig zelden voor, maar wel is een zekere trend waarneembaar dat voortgangsrapportages minder bij AO's worden betrokken en vaker uitsluitend in schriftelijke vragenrondes worden afgedaan."

Tijdigheid van verschijnen accountantsrapportages

De RGP schrijft voor dat tenminste eens per jaar een accountantsrapport wordt uitgebracht bij de voortgangsrapportages van elk van de grote projecten. De toezending van dit rapport dient uiterlijk twee weken na verschijning van de bijbehorende voortgangsrapportage te verschijnen. *Figuur 7* toont dat dit in iets meer dan de helft van het aantal gevallen lukt. Overigens dient ook het accountantsrapport niet later dan drie maanden na de peildatum van de voortgangsrapportage te verschijnen.

Figuur 7: Verschijningsmoment van accountantsrapporten ten opzichte van verschijningsmoment bijbehorende voortgangsrapportages



Bron: Policy Research Corporation op basis van jaarrapportages RGP commissie voor de Rijksuitgaven

V.2. DE NEGENTIEEN GROTE PROJECTEN TIJDENS DE ONDERZOEKSPERIODE

Figuur 8 toont de negentien projecten die binnen de scope van dit onderzoek vallen met vermelding van het (meest) verantwoordelijke ministerie en een korte beschrijving van het doel van het grote project. In *Annex 1* is een uitgebreider overzicht opgenomen met per project naast het doel en het verantwoordelijke ministerie ook het budget, de projectplanning, de belangrijkste stakeholders en de rol van de Tweede Kamer bij het project weergegeven.

Figuur 8: Grote projecten van het Rijk in de onderzoeksperiode 2006 - 2014

PROJECT	MINISTERIE	DOEL / BESCHRIJVING
Zandmaas / Grensmaas (Maaswerken) <i>jun 2006 - heden</i>	I&M	Het project Zandmaas/Grensmaas bestaat onder meer uit het aanleggen en verhogen van kaden, het verruimen van de rivier de Maas en natuurontwikkeling. Dit wordt gecombineerd met de winning van zand en grind. Het doel is het verbeteren van de bescherming van inwoners van Limburg en Noord-Brabant tegen hoogwater in de Maas
HSL-Zuid <i>jun 2006 - heden</i>	I&M	Dit project betreft de aanleg van de Hogesnelheidslijn-Zuid met als doel het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad en bevorderen van treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer. De aanleg van de HSL-Zuid is voltooid maar het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid is niet tot stand gekomen
Betuweroute <i>jun 2006 – dec 2010</i>	I&M	Het realiseren van een goederenspoorlijn van Maasvlakte tot Duitse grens bij Zevenaar omwille van de economie (versterking van positie van Nederland als transport-, distributie- en productieland) en van het milieu (verschuiving van weg- naar spoorvervoer)
Project Mainport Rotterdam <i>jun 2006 - heden</i>	I&M	Het versterken van de mainport Rotterdam door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten in het Rotterdamse havengebied op te lossen en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond. Dit bestaat uit drie deelprojecten: landaanwinning, 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied en het verbeteren van het Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)
Ruimte voor de Rivier <i>jun 2006 - heden</i>	I&M	Een veelheid aan verschillende maatregelen moet leiden tot: Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen en het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied
Rijks-regioprogramma A'dam-Almere-Markermeer (RRAAM) <i>feb 2010 - heden</i>	I&M	Versterking van de agglomeratiekracht van de Noordvleugel van de Randstad en daarmee versterking van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel. Centraal daarbij staat het realiseren van Almere als sociaal, economisch en ecologisch duurzame stad
Anders betalen voor mobiliteit <i>jun 2006 – okt 2011</i>	I&M	Volledige invoering van een kilometerprijs op alle wegen voor alle in Nederland afgelegde afstanden, die differentieert naar milieukeurmerken, tijd en plaats en afschaffing van de motorrijtuigenbelasting en (een deel van) de belasting voor personenauto's en motorrijwielen
Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 (HWBP-2) <i>maa 2011 - heden</i>	I&M	Het herstellen van de waterkeringen (kunstwerken en dijken) in Nederland die niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen
European Rail Transport Management System (ERTMS) <i>jun 2013 - heden</i>	I&M	Verbetering van de kwaliteit van het spoor als vervoersproduct door vervanging van het beveiligingssysteem. Dit moet leiden tot verhoging van de veiligheid en van de interoperabiliteit van het spoorstelsel, vergroten van de capaciteit van het spoorstelsel, verhogen van de snelheid van de treinen en vergroten van de betrouwbaarheid van het spoorstelsel

De grote projecten onder de huidige regeling

PROJECT	MINISTERIE	DOEL / BESCHRIJVING
Luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) <i>jun 2006– dec 2009</i>	DEF	Verwerving van nieuwe luchtverdedigings- en commandofregatten met als doel het in stand houden en verbeteren van de luchtverdedigingscapaciteit en het op peil houden van de commando-faciliteiten van de taakgroepen van de Koninklijke Marine om zo bij te dragen aan het voorzien in de juiste middelen voor het uitvoeren van de taken van de krijgsmacht
Vervanging F-16 / Verwerving F-35 <i>jun 2006 - heden</i>	DEF	Aanvankelijk doel: Het tijdig voorzien in adequate vervanging van de F-16 jachtvliegtuigen van de Nederlandse krijgsmacht Nu: voorzien in de aanschaf en invoering van de F-35 als vervanger van de F-16 toestellen van de Nederlandse krijgsmacht
Vervanging pantservoertuigen <i>jun 2006 - heden</i>	DEF	De totale vervanging van de ongeveer 1600 stuks pantservoertuigen van het type M577 en YPR door drie typen pantservoertuigen, te weten het klein pantserviervoertuig (Fennek), het infanteriegevechtsvoertuig (CV-90) en het groot pantserviervoertuig (Boxer). Elk type voertuig wordt behandeld als deelproject
Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000) <i>jun 2006– feb 2007</i>	BZK	ICT-project gericht op definitie, selectie en inrichting van een gesloten communicatienetwerk voor de hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en ambulancediensten
Modernisering overheid <i>jun 2006– jul 2007</i>	BZK	De paternalistische verzorgingsstaat hervormen tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid en het komen tot een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt, wendbaar is en tijdig inspelt op maatschappelijke veranderingen
Naar een veiliger samenleving (Veiligheid begint bij voorkomen) <i>jun 2006– nov 2006</i>	V&J	Het terugdringen van criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland door het aanpakken van de stelselmatige dader en van de jeugdcriminaliteit; het versterken van de opsporing en de handhaving; het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte; en het intensiveren van gerichte preventieprojecten
Eergerelateerd geweld <i>jun 2006– jun 2006</i>	V&I	Het tegengaan van eergerelateerd geweld door een verdere ontwikkeling van maatschappelijke preventie, het vergroten van de mogelijkheden om (mogelijk) eergerelateerd geweld te signaleren bij de juiste instanties, het adequaat bieden van hulp aan en opvang van slachtoffers en een strafrechtelijke aanpak van de daders
Ecologische Hoofdstructuur <i>apr 2007 - heden</i>	EZ	Verwerven, inrichten en beheren van 728 500 hectare grond ten behoeve van het behouden en herstel van de biodiversiteit en een bijdrage aan zogenoemde ecosysteemdiensten zoals recreatieve mogelijkheden, welzijn van burgers, beleving, levering van grondstoffen, waterretentie, waterzuivering en waterkering en CO2-opslag
Modernisering AWBZ <i>jun 2006– sep 2009</i>	VWS	De ombouw van de AWBZ van een systeem dat voornamelijk gestuurd wordt door de aanbieder van zorg naar een systeem waarin de zorgvrager sturend is. Hierbij gelden de volgende subdoelstellingen: 1. de klant centraal 2. een onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling voor alle AWBZ-sectoren en 3. betere afstemming tussen zorgaanbod en zorgvraag
Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI) <i>jun 2006– jul 2008</i>	SZW	Reorganisatie uitvoering werknemersverzekeringen naar een structuur waarin de cliënt centraal staat en waarin een heldere scheiding aangebracht is tussen publieke en private uitvoering van taken

Bron: Policy Research Corporation

Beschouwing van de projecten en gebruikmaking van de Kamer van de nieuwe elementen uit de Regeling Grote Projecten van 2006

Gedurende de onderzoeksperiode hebben negentien projecten onder het RGP-regime gevallen. Negen van de projecten vielen onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu (of rechtsvoorgangers daarvan). Het ministerie van Defensie had gedurende de onderzoeksperiode drie projecten onder zijn hoede. Andere ministeries die verantwoordelijk waren voor één of twee projecten zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vreemdelingenzaken en Integratie.

Het type projecten dat onder de regeling is gebracht, is als breed te typeren. Onder de RGP worden voornamelijk projecten met ruimtelijk/infrastructureel karakter gebracht, maar ook aanschafprojecten

(bijvoorbeeld Luchtverdedigings- en commandofregatten) en wetgevings- of beleidsontwikkelingsprojecten (zoals de Modernisering AWBZ) zijn onder de RGP gebracht. De aanwijzing van een groot project gebeurt onder verschillende omstandigheden. In de meeste gevallen stelt de Kamercommissie bij de start van een nieuw project of beleidsinitiatief voor dit onder de RGP te brengen. In sommige gevallen zijn er ontwikkelingen gedurende een project die aanleiding geven dit project – dat reeds enige tijd gaande is – alsnog aan te wijzen als groot project (bijvoorbeeld HWBP-2 en Ecologische Hoofdstructuur). Ook zijn er procedurele uitzonderingen zoals het project Naar een veiliger samenleving welke via een motie door de Kamer als groot project werd aangewezen (zie hierover *Paragraaf VI.6*).

Sinds de nieuwe RGP van kracht werd zijn vier nieuwe projecten aangewezen als groot project: Ecologische Hoofdstructuur, RRAAM, HWBP-2 en ERTMS. Bij drie van deze projecten is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om één of meerdere rapporteurs bij het project te benoemen.³⁵ Bij de projecten die onder het oude regime vielen is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. De uitgangspuntennotitie is voor elke van de vier nieuwe projecten sinds de huidige RGP opgesteld door de betrokken Kamercommissies.

Van het terugzendrecht dat in de regeling van 2006 wordt geëxpliciteerd, is gedurende de onderzoeksperiode éénmaal gebruik gemaakt: de voortgangsrapportage van het project Vervanging F-16 over 2008 is door de verantwoordelijke Kamercommissie in 2009 teruggestuurd.

³⁵ Bij HWBP-2 is dit niet gebeurd. Er is geen redenering of andere vorm van afweging hierover teruggevonden. Het project Anders betalen voor mobiliteit is slechts een maand voor de herziening van de RGP aangewezen als groot project en kent rapporteur noch uitgangspuntennotitie. Ook hier is geen redenering of andere vorm van afweging over teruggevonden.

VI. CASUSONDERZOEK

Het casusonderzoek richt zich op de gevolgen en effecten van de Regeling Grote Projecten (RGP) op zowel de controlerende taak van de Kamer als projectniveau en hoe deze zich verhouden tot wat de RGP beoogd en tot de belangen en doelen van betrokken actoren. In dit hoofdstuk wordt eerst de selectie van de casus toegelicht. Daarna volgen de resultaten van het casusonderzoek.

VI.1. SELECTIE VAN PROJECTEN TEN BEHOEVE VAN HET CASUSONDERZOEK

Naar aanleiding van nadere bestudering van de negentien projecten die tot de scope van het onderzoek behoren zijn de volgende gezichtspunten gehanteerd om tot een selectie van vier cases te komen:

- Projecten dienen lang genoeg onder de huidige regeling te hebben gevallen om voldoende stukken en andere informatie te kunnen betrekken bij de beoordeling van toepassing van de RGP in elk van de betreffende gevallen (de grens die hierbij is gehanteerd, bedraagt drie jaar);
- Op basis van het geheel aan projecten is ervoor gekozen in elk geval een infrastructureel of ruimtelijk project, een aanschafproject en een project in het wetgevings-/beleidsontwikkelingsdomein te onderzoeken;
- Er is voor gekozen projecten in het onderzoek te betrekken die niet al grootschalig onderzocht zijn door de Algemene Rekenkamer of de Tweede Kamer zelf om de kans op het verkrijgen van nieuwe inzichten te maximaliseren;
- In aanvulling op bovenstaande criteria is er ook voor gekozen om ruimte te laten voor aanvullend onderzoek op grond van opvallende zaken uit de brede analyse van de negentien projecten.

Geselecteerde projecten

In *Figuur 9* is een matrix opgenomen van alle negentien projecten en hoe zij op de bovengenoemde criteria kwalificeren. Op grond hiervan zijn de volgende vier projecten geselecteerd voor het casusonderzoek:

1. Ruimte voor de Rivier;
2. Luchtverdedigings- en commandofregatten (afgerond project);
3. Ecologische Hoofdstructuur;
4. Modernisering AWBZ (afgerond project).

Met deze breed ingestoken keuze wordt ook voldaan aan de eisen die de begeleidingscommissie stelt aan de scope van het casusonderzoek.

Voor deze vier projecten is in meer detail bekeken hoe de RGP de informatiepositie van de Tweede Kamer heeft beïnvloed (of beïnvloedt) en hoe de grootprojectstatus de projectuitvoering zelf heeft beïnvloed (of beïnvloedt). Het onderzoek richt zich op de periode waarin deze projecten onder de

huidige regeling hebben gelopen (dus ook na 2014) en waar het voor de context wenselijk is, is ook de periode daarvoor bekeken.

Figuur 9: Projecten beoordeeld aan de hand van selectiecriteria

PROJECT	MINISTERIE	PROJECTTYPE*	DUUR > 3 JAAR	“VEEL AANDACHT”	BIJZONDERHEID
Zandmaas / Grensmaas (Maaswerken)	I&M		✓		
HSL-Zuid	I&M		✓	✓	
Betuweroute	I&M		✓	✓	
Project Mainport Rotterdam	I&M		✓		
Ruimte voor de Rivier	I&M		✓		
Rijks-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)	I&M		✓		Rapporteur benoemd
Anders betalen voor mobiliteit	I&M		✓		
Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 (HWBP-2)	I&M		✓		
European Rail Transport Management System (ERTMS)	I&M		✓		Rapporteur benoemd
Luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF)	DEF		✓		
Vervanging F-16 / Verwerving F-35	DEF		✓	✓	Gebruik gemaakt van terugzendrecht
Vervanging pantservoertuigen	DEF		✓		
Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)	BZK				
Modernisering overheid	BZK				
Naar een veiliger samenleving (Veiligheid begint bij voorkomen)	V&J		✓		Geen formele beëindiging
Eergerelateerd geweld	V&I				Zeer kort onder regeling
Ecologische Hoofdstructuur	EZ		✓		Veel decentralisatie, rapporteur benoemd
Modernisering AWBZ	VWS		✓		
Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)	SZW				

* Definitie symbolen:

 Wetgevings-/beleidsontwikkelingstraject

 Infrastructureel/ruimtelijk project

 Aanschafproject

Bron: Policy Research Corporation

Om niet voorbij te gaan aan de verschillende bijzonderheden zoals benoemd in de rechterkolom van *Figuur 9* zal door middel van minicases ook naar specifieke momenten binnen de projecten Eergerelateerd geweld, Naar een veiliger samenleving en Vervanging F-16 worden gekeken. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- **Gebruik van het terugzendrecht:** gedurende de onderzoeksperiode is alleen bij het project Vervanging F-16 gebruik gemaakt van het in de huidige regeling voor het eerst geëxpliciteerde terugzendrecht;

- **Beëindiging van de grootprojectstatus die niet volgens de geëigende weg verloopt:** het project Naar een veiliger samenleving is niet officieel door de Kamer beëindigd maar overgelopen in een nieuw project;
- **Benoeming van een project dat kort onder de Regeling Grote Projecten viel:** bij het project Eergerelateerd geweld wordt de status als groot project nog voor de eerste voortgangsrapportage verschoot weer beëindigd.

Bij alle casus wordt een feitelijke beschrijving gegeven over het verloop van het grote project. Bij de vier algemene casus wordt daarbij expliciet stilgestaan bij de rol van de Tweede Kamer en de projectorganisatie op uitvoerend niveau. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algemene beschouwing op het casusonderzoek.

VI.2. RUIMTE VOOR DE RIVIER

Het project Ruimte voor de Rivier valt sinds 15 mei 2001 onder de procedureregeling Grote Projecten/RGP. Het project zit in de uitvoeringsfase en wordt naar verwachting in 2017 afgerond. Het project betreft de invoering van een pakket van maatregelen om de bescherming van het Nederlands riviereengebied tegen overstromingen op orde te brengen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. De minister van Infrastructuur en Milieu is politiek eindverantwoordelijk en de minister/staatssecretaris van Economische Zaken draagt medeverantwoordelijkheid. Het project wordt in de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu besproken.

Hieronder volgt een feitelijke analyse van de toepassing van de RGP en de effecten op het project op basis van openbare stukken en verdiepende interviews met betrokkenen met daarnaast aandacht voor de omgang van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) met grote projecten in het algemeen.

VI.2.1. FEITELIJKE BESCHRIJVING ACHTERGROND

Van beleidslijn naar PKB naar groot project

Naar aanleiding van de hoogwaters van de Maas en de Rijn in 1993 en 1995 brengen de ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 1996 de beleidslijn Ruimte voor de Rivier³⁶ naar buiten. Bij het bespreken hiervan maant de Kamer het ministerie te overwegen om de beleidslijn op te nemen in een Planologische Kernbeslissing (PKB). In een brief aan de Kamer geeft de minister van VROM aan de status van beleidslijn en die van PKB vergeleken te hebben en daaruit te concluderen dat een PKB-status te weinig voordelen biedt, terwijl het wel een zwaardere procedure betreft.³⁷ De beleidslijn wordt naar aanleiding van algemeen overleg en debat aangepast in 1997.³⁸

³⁶ Staatscourant 1996, nr. 77 / pag. 9.

³⁷ Kamerstuk II 1997/98, 18 106, nr. 86: brief minister van VROM.

³⁸ Staatscourant 1997, nr. 87 / pag. 6.

In december 2000 geeft het Kabinet middels haar standpunt *Anders omgaan met water*³⁹ alsnog opdracht voor de uitvoering van een planstudie/PKB voor Ruimte voor de Rivier. In mei 2001 wordt het programma Ruimte voor de Rivier aangewezen als groot project, samenhangend met de op handen zijnde beëindiging van het grote project Deltaplan Grote Rivieren (DGR)⁴⁰. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert hierover positief stellend dat met de dan nog geldende drie hoofdcriteria⁴¹, alsook met criterium 4 en 6⁴² het project “bij uitstek voldoet aan de criteria voor de procedureregeling”. Ook steunt de commissie de visie dat Ruimte voor de Rivier een logisch vervolg is op het DGR en moedigt de commissie zodoende aan tot een spoedige formele afronding van het project DGR.⁴³

De start van de informatievoorziening richt zich op de ontwikkeling van de PKB

In de daaropvolgende jaren wordt parallel aan elkaar het project DGR afgerond, het project Ruimte voor de Rivier verder vorm gegeven en de planstudie opgestart. In mei 2002 verschijnt eerst de startnotitie Ruimte voor de Rivier waarmee de PKB-procedure officieel is begonnen. In oktober 2002 verstuurt de minister van V&W, mede namens de minister van VROM en de minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV), de basisrapportage van Ruimte voor de Rivier naar de Kamer. Daarin wordt aangegeven dat de voortgangsrapportages voor 1 april en voor 1 oktober verstuurd zullen worden. Daarnaast vermeldt de basisrapportage wanneer het project dient te worden afgerond (2015), de budgetraming (€ 1,987 miljard prijspeil 2002), de relatie met andere projecten zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en de samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten. Het bijbehorende accountantsrapport verschijnt ruim een half jaar later in mei 2003.

Op 19 januari 2007 publiceert de Kamer het verslag van de vergadering van 19 december 2006 waarin de PKB goedgekeurd wordt. Daarmee is de PKB van kracht geworden. De rapportagestructuur (in voortgangsrapportage 9) van de voortgangsrapportages wijzigt van een nadruk op de totstandkoming van de PKB naar de presentatie van de uitwerkingen van de maatregelen. Dit valt samen met de herziening van de RGP in 2006.

De rapportages verschijnen vaak laat, maar het project verloopt voorspoedig

Tot aan de zestiende voortgangsrapportage – van 1 oktober 2010 – worden de voortgangsrapportages door de minister van V&W en mede namens de ministers van VROM en van LNV naar de Kamer verstuurd. Daarna is het de staatssecretaris en later de minister van I&M die de voortgangsrapportages naar de Kamer verstuurt, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)⁴⁴.

³⁹ “Anders omgaan met water”, Ministerie van V&W, DG RWS (december 2000).

⁴⁰ De Maaswerken (i.e. Zandmaas en Grensmaas) zijn in dezelfde periode ook als zelfstandig groot project aangewezen.

⁴¹ Te weten: 1. Het gaat om een niet routinematige en in de tijd begrensde activiteit; 2. Het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt; 3. Er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

⁴² Te weten: belangrijke gevolgen voor de samenleving of de Rijksdienst en sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

⁴³ Kamerstuk II 2000/01, 18 106, nr. 107: brief vaste commissie voor V&W met advies commissie voor de Rijksuitgaven.

⁴⁴ Per november 2012 Economische Zaken (EZ).

De termijn van drie maanden tussen peildatum en toezending van een rapport wordt voor de voortgangsrapportages en auditrapporten van Ruimte voor de Rivier zelden gehaald. Halverwege augustus 2003 verschijnt bijvoorbeeld de eerste voortgangsrapportage van Ruimte voor de Rivier vier maanden later dan toegezegd. Binnen twee maanden volgt de tweede voortgangsrapportage, echter nog steeds een week later dan het beoogde moment 1 oktober. Met een gemiddelde van iets onder de 100 dagen⁴⁵ tussen voortgangsrapportage en peildatum is de rapportering rondom Ruimte voor de Rivier niettemin actueler dan bij de meeste grote projecten het geval is. Er wordt in de jaarrapportages van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) eenmaal in negatieve zin melding gemaakt omtrent de tijdigheid van de rapportages van Ruimte voor de Rivier in verband met het auditrapport in 2007 dat bijna zeven weken na de voortgangsrapportage en daarmee bijna vijfeneenhalve maand na de peildatum verschijnt.

In het PKB van 2006 was onder andere opgenomen dat uiterlijk in 2011 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd van de voortgang ten aanzien van de gestelde PKB-doelstellingen en de manier waarop de PKB is uitgevoerd. In de periode tussen december 2010 en april 2011 heeft deze evaluatie plaatsgevonden en in augustus 2011 worden de resultaten hiervan naar de Kamer gestuurd.⁴⁶

De meest recente voortgangsrapportage (nummer 27) heeft als peildatum 31 december 2015. De raming sluit op die peildatum op € 2,341 miljard en het budget bedraagt € 2,386 miljard. € 2,1 miljard is reeds als verplichting aangegaan en € 1,84 miljard is reeds betaald. De toename van het budget is grotendeels toe te schrijven aan technische mutaties en prijsindexeringen. Bij 25 van de 34 maatregelen is de vastgestelde mijlpaal Waterveiligheid gehaald. Van acht van de overige negen maatregelen wordt naar verwachting de mijlpaal voor eind 2017 bereikt en voor de laatste maatregel naar verwachting in 2019.

VI.2.2. BEHANDELING DOOR DE TWEDE KAMER

Ruimte voor de Rivier is voor 2006 gestart. Er was geen uitgangspuntennotitie opgesteld en er zijn geen rapporteurs van de Kamer aangesteld voor dit project.

Er worden vrijwel altijd Kamervragen gesteld en/of overleggen gevoerd naar aanleiding van de voortgangsrapportages

Gedurende de huidige RGP is alleen voortgangsrapportage 10 (over het eerste half jaar van 2007) slechts ter kennisgeving aangenomen zonder verdere behandeling. In de begeleidende brief meldt de staatsecretaris van V&W ook dat er “in de verslagperiode geen noemenswaardige wijzigingen [zijn] opgetreden in de omvang van de risicoreservering, de ramingen en het projectbudget”. In die verslagperiode zijn verder vier nieuwe bestuursovereenkomsten met verschillende provincies, een waterschap en een gemeente tot stand gekomen en zijn er beslissingen genomen over voorkeursvarianten voor bepaalde maatregelen.

⁴⁵ Gebaseerd op de voortgangsrapportages die onder de huidige RGP zijn verschenen.

⁴⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2011/12, 30 800, nr. 55: Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier.

In de jaarrapportages van de commissie voor de Rijksuitgaven omtrent de huidige RGP zijn twintig voortgangsrapportages van Ruimte voor de Rivier behandeld. Over vijftien van die twintig voortgangsrapportages zijn feitelijke vragen gesteld en twaalf van de twintig voortgangsrapportages zijn besproken in een overleg (meestal in een algemeen overleg). De feitelijke vragen zijn in de regel technischer van aard en gaan direct in op de voortgangsrapportages zelf.

Met betrekking tot de omgang met de rapportages in de Kamer is een aantal observaties:

- De vragen vanuit de Tweede Kamer die volgen op de voortgangsrapportages hebben een bijsturende werking. Wanneer deze zich duidelijk richten op een specifiek onderdeel van het project dan zal daar bij een volgende voortgangsrapportage ook uitgebreider over gerapporteerd en eventueel bij de projectuitvoering zelf meer aandacht aan gegeven worden;
- Een veel voorkomend onderwerp bij de vragen vanuit de Kamer zijn de gerapporteerde risico's. In de voortgangsrapportages worden de vijf grootste risico's gerapporteerd, ongeacht de omvang ervan. Naarmate het project reeds ver in de uitvoering is gegaan, zijn die risico's relatief klein in het project maar roepen ze door hun top 5-positie alsnog veel vragen op;
- Naarmate het project verder in de uitvoeringsfase zit nemen de onzekerheden af en hebben risico's zich al dan niet voorgedaan. De verplichting tot halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt in deze fase voor ministerie en Rijkswaterstaat als te uitgebreid beschouwd;
- Ruimte voor de Rivier kent een decentraal karakter, doordat werkzaamheden door decentrale partijen als waterschappen worden uitgevoerd. Hierbij komt het ook voor dat de bewindspersoon in een algemeen overleg ter verantwoording wordt geroepen voor een onderwerp waar deze feitelijk niet verantwoordelijk voor is of althans beperkt in kan sturen.

Rapportages zijn steeds minder intensief behandeld in algemene overleggen

Wanneer Ruimte voor de Rivier in een algemeen overleg wordt besproken, dan gebeurt dit altijd in samenhang met het gehele waterbeleid, waaronder ook de grote projecten Zandmaas/Grensmaas en later HWBP-2. Daarbij hangen de doelstellingen van Ruimte voor de Rivier af van de voortgang van bijvoorbeeld de NURG- en Stroomlijnmaatregelen, waarvan het dus logisch is dat deze eveneens worden meegenomen in het overleg. Tijdens deze overleggen varieert de thematiek van verdere inhoudelijke vragen naar aanleiding van de voortgangsrapportages tot kritische geluiden aangaande het project als geheel. Ook roept de gedeelde doelstelling van waterveiligheid en natuurontwikkeling regelmatig vragen op. Vanaf omstreeks 2013 wordt Ruimte voor de Rivier minder intensief besproken maar wel aangehaald als voorbeeld voor andere projecten door de bewindspersoon.⁴⁷

VI.2.3. PROJECTORGANISATIE BIJ HET MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aparte projectorganisatie voor Ruimte voor de Rivier

De verantwoordelijkheid voor een tijdige en beheerste realisatie van dit project is centraal belegd bij de minister van I&M en de minister/staatsecretaris van EZ als medeverantwoordelijke. De planvorming en uitvoering om deze doelen te bereiken hebben een decentraal karakter. Rijkswaterstaat voert samen met provincies, gemeenten en waterschappen het programma Ruimte voor de Rivier uit. De programmadirectie Ruimte voor de Rivier is opgericht om de regie te voeren over alle planstudies en

⁴⁷ e.g. Kamerstuk II 2012/13, 27 625, nr. 306: verslag algemeen overleg van 13 juni 2013.

de realisatie van de maatregelen. De sturingsfilosofie van het programma kent twee hoofdelementen. Enerzijds worden initiatiefnemers en realisatoren ondersteund, anderzijds wordt er toezicht op de initiatiefnemers en realisatoren uitgeoefend.⁴⁸ Voor Ruimte voor de Rivier is door de projectorganisatie een tussentijdse evaluatie (midterm review) uitgevoerd in 2011. Deze is door de projectorganisatie als waardevol ervaren voor de verdere projectbeheersing.

Behandeling van grote projecten binnen ministerie van I&M

Het ministerie van I&M heeft veel ervaring met grote projecten. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Duivesteyn⁴⁹ en de leerervaringen omtrent de projecten Betuweroute en HSL-Zuid zijn bij dit ministerie in 2005 interne voorschriften voor projectmanagement en -aansturing ontwikkeld, welke op dit moment worden geactualiseerd. Deze voorschriften bieden kaders voor de beheersing van grote infrastructurele projecten vanuit de ruimtelijke investeringsopgave en zijn een interne doorvertaling van de RGP. Intern is Ruimte voor de Rivier een project waar met trots naar wordt gekeken en waar lessen uit zijn meegenomen voor verbetering van de voorschriften.

Projecten binnen I&M kunnen door de Bestuursraad (BSR) aangewezen worden als groot project, aangeduid als intern groot project. Dit gebeurt op basis van criteria als de hoogte van de politieke risico's en van het benodigde budget. Wanneer de Tweede Kamer dit project ook aanwijst als groot project wordt het getypeerd als een extern groot project. In de regel is elk extern groot project ook een intern groot project, maar niet andersom⁵⁰. Voor ieder intern groot project wordt een projectorganisatie opgezet en een stuurgroep samengesteld.

Het ministerie van I&M geeft via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)-projectenboek jaarlijks een overzicht van de stand van zaken van hun grote infrastructurele en ruimtelijke projecten.

Rapportagedruk voor grote projecten binnen I&M

Als een intern groot project wordt toegewezen aan de RGP hoeft dit geen directe gevolgen voor de projectorganisatie te hebben bij I&M. Inzichten uit de kwartaalrapportages die voor de interne beheersing worden opgesteld, worden samengevoegd in halfjaarlijkse rapportages en naar de Kamer verstuurd. Hierbij geldt wel dat deze rapportages verschillen van aard waarbij de kwartaalrapportages meer elementen bevatten voor sturing en beslissingen (toekomstgericht) terwijl de voortgangsrapportages meer gericht zijn op verantwoording (gericht op het verleden).

Hoewel het rapporteren al zit ingebed in de organisatie, blijft tijdigheid van informatie een uitdaging aangezien de planvorming en uitvoering van het project grotendeels decentraal zijn belegd. De informatie moet dus komen van decentrale overheden die zelf ook hun 'checks and balances' willen uitvoeren, wat tijd kost. Daarbij komt dat in dezelfde periode de Auditdienst Rijk (ADR) langskomt om informatie voor haar rapport op te vragen. In de begeleidende brief bij de voortgangsrapportages aan de Kamer wordt de relevante recente informatie van na de rapportageperiode opgenomen.

⁴⁸ Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 30 080, nr. 80: Voortgangsrapportage 27.

⁴⁹ Kamerstuk II 2004/05, 29 283, nr. 6: Onderzoek naar infrastructuurprojecten

⁵⁰ Zo wordt bijvoorbeeld het programma Beter Benutten intern als groot project behandeld maar valt deze niet onder de RGP.

Invloed van de RGP op de samenwerking met andere partijen

Veel van de decentrale overheden waar het ministerie van I&M mee samenwerkt zijn bekend met (interne) grote projecten en houden in hun agenda ook rekening met de stuurgroepvergaderingen. Hoewel er op papier niet veel hoeft te veranderen wanneer een intern groot project als Ruimte voor de Rivier onder de RGP komt te vallen, zorgt het gegeven dat het project in de Tweede Kamer wordt behandeld voor een gevoel van extra urgentie en gewicht. De grootprojectstatus zorgt voor extra aandacht en in dit geval waardering voor het werk dat intern en extern verricht wordt. Dit helpt het ministerie bij het aanspreken van de decentrale samenwerkingspartners van het Rijk op hun bijdrage.

VI.3. LUCHTVERDEDIGINGS- EN COMMANDOFREGATTEN

Het project Luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) heeft van mei 1997 tot december 2009 onder de procedureregeling Grote Projecten/RGP gevallen. De staatssecretaris van Defensie was politiek eindverantwoordelijk voor dit project.⁵¹ Het project betrof de verwerving van nieuwe luchtverdedigings- en commandofregatten met als doel het in stand van en verbeteren van de luchtverdedigingscapaciteiten. Het project werd in de vaste Kamercommissie voor Defensie besproken.

Hieronder volgt een feitelijke analyse op basis van openbare stukken en verdiepende interviews met betrokkenen van het project LCF met daarnaast aandacht voor de omgang van het ministerie van Defensie met grote projecten in het algemeen.

VI.3.1. FEITELIJKE BESCHRIJVING ACHTERGROND

Aanvankelijke plannen en scopewijziging

In de *Defensienota 1991*⁵² en de *Prioriteitennota*⁵³ uit 1993 worden plannen gepresenteerd voor de vervanging van twee geleidewapenfregatten door luchtverdedigings- en commandofregatten (LVC-fregatten) en de ombouw/verbetering van twee luchtverdedigingsfregatten (L-fregatten). Op 6 april 1992 informeert de staatssecretaris de Kamer over de behoeftestelling en het begin van de voorstudie voor de voorgenomen vervanging.⁵⁴ Daarna volgen nog enkele brieven over de voortgang van deze studie waarna in juni 1995 bericht komt dat er een contract voor de bouw van de fregatten overeengekomen is en de bouw in 1997 zal starten.⁵⁵

Aangezien de ombouw van de twee L-fregatten op grote technische problemen stuit, besluit de staatssecretaris de verwerving van de LVC-fregatten uit te breiden met twee L-fregatten, welke - op commandofaciliteiten na - identiek zijn aan de LVC-fregatten.⁵⁶ Tijdens het algemeen overleg van 24 oktober 1996 zegt de staatssecretaris toe de Kamer jaarlijks over dit verwervingsproject te informeren.

⁵¹ Een enkele keer heeft de minister van Defensie het dossier opgepakt.

⁵² Kamerstuk II 1990/91, 21 991, nrs. 2-3: Defensienota 1991.

⁵³ Kamerstuk II 1992/93, 22 975, nr. 2: Prioriteitennota.

⁵⁴ Kamerstuk II 1991/92, 22 300-X, nr. 74: brief staatssecretaris van Defensie.

⁵⁵ Kamerstuk II 1991/92, 23 900-X, nr. 81: brief staatssecretaris van Defensie.

⁵⁶ Wanneer er vanaf nu sprake is van de vier luchtverdedigings- en commandofregatten wordt bedoeld op de twee LVC-fregatten en de twee L-fregatten samen.

Op 5 februari 1997 wordt het contract getekend voor de uitbreiding van het bouwprogramma tot in totaal vier schepen.

Door hoge budget en risico's aangewezen tot groot project

Begin februari 1997 besluit de vaste commissie van Defensie de Kamer voor te stellen het project LCF als groot project aan te wijzen. Daartoe vraagt ze eerst de commissie voor de Rijksuitgaven om advies. De commissie voor de Rijksuitgaven brengt in haar advies in herinnering dat voor dergelijke materieelaanschaffingen bij Defensie standaardprocedures (i.e. Defensie Materieelproces (DMP)) gelden die ook voorzien in informatievoorziening aan de Kamer in de verschillende fasen van verwervingsvoorbereiding, verwerving, productie en levering. Zij stelt echter ook dat het project LCF met een budgettair beslag van 3 miljard gulden een megaproject is en dat er zowel financiële als planmatige risico's aan verbonden zitten doordat de wapensystemen zich bij aanvang nog in de ontwikkelingsfase bevinden. Op 6 mei 1997 wijst de Tweede Kamer het project LCF unaniem aan tot groot project.⁵⁷

Informatievoorzieningsafspraken en eerste rapportages

Nog in afwachting van de door de commissie gewenste toepassing van de procedureregeling verstuurt de staatssecretaris op 24 juni 1997 alvast de eerste jaarlijkse voortgangsrapportage.⁵⁸ Hierin wordt de stand van zaken weergegeven van het project met als belangrijkste punten:

- Projectbudget van bijna 3,2 miljard gulden;
- Internationale samenwerking bij ontwikkeling;⁵⁹
- Inzet van en rol voor nationale industrie.⁶⁰

Op 11 september 1997 verzoekt de vaste commissie van Defensie de staatssecretaris een basisbeschrijving op te stellen om in de toekomst de voortgang van het project aan af te meten. Daarnaast geeft de commissie aan jaarlijks een integrale voortgangsrapportage te willen ontvangen⁶¹, uiterlijk in februari, waarin de situatie per 1 januari wordt weergegeven. Deze voortgangsrapportage dient vergezeld te gaan van een rapportage van de accountantsdienst waarin deze een oordeel geeft over de kwaliteit en volledigheid van de voortgangsinformatie en over de toereikendheid van de projectorganisatie, inclusief administratieve organisatie en interne controle.

Op 18 maart 1998 verschijnt een uitgebreide basisrapportage met een beknopte jaarrapportage over 1998, vergezeld door een rapport van de departementale Accountantsdienst. Sindsdien zijn jaarlijks de voortgangsrapportages met bijbehorende accountantsrapporten opgeleverd, meestal in april of mei.⁶² De informatie over het projectbudget wordt steeds in een afzonderlijke, commercieel vertrouwelijke brief

⁵⁷ Handelingen TK 1996/97, 5387: instemming voorstel LCF als groot project aan te wijzen.

⁵⁸ Kamerstuk II 1996/97, 25 000-X, nr. 91: eerste jaarrapportage LCF.

⁵⁹ Trilateral Frigate Cooperation (TFC) met Spanje en Duitsland.

⁶⁰ In de vorm van de Koninklijke Schelde Groep (KSG), die de schepen bouwt, en Hollandse Signaalapparaten B.V. (Signaal), die belangrijke onderdelen van het Sewaco-systeem ontwikkelt en levert.

⁶¹ Bovenop de informatie die volgens het DMP verstrekt wordt.

⁶² Dit is een gedeeltelijke aannname aangezien niet altijd expliciet melding is gemaakt van het accountantsrapport en deze vertrouwelijk zijn opgestuurd naar de Kamercommissie.

aangeboden aan de Kamercommissie. Er wordt wel openbaar gerapporteerd over (wijzigingen in) het totale projectbudget.

Aansluiting van evaluaties van het DMP en de RGP en beëindiging grootprojectstatus

In de negende jaarrapportage over het jaar 2005 kondigt de staatssecretaris aan dat in 2006 het project zal worden voltooid en dat de volgende jaarrapportage de laatste zal zijn en er overeenkomstig de procedureregeling grote projecten en het DMP een evaluatie zal worden uitgevoerd.⁶³ De tiende jaarrapportage vermeldt inderdaad dat de projectorganisatie is ontbonden en alleen de eindevaluatie nog rest.⁶⁴ Hierop heeft de Kamercommissie voor Defensie te kennen gegeven in een brief van 10 september 2007 dat zij de status van groot project voor LCF wil handhaven. Daarom stuurt de staatssecretaris op 7 april 2008 de elfde voortgangsrapportage waarin deze zijn voornemen vermeldt in 2008 de projectevaluatie volgens het DMP in gang willen zetten.⁶⁵ Op 15 mei 2008 verzoekt de commissie de staatssecretaris een eindevaluatie uit te voeren met als doel de status van groot project te beëindigen. De projectevaluatie wordt 22 mei 2009 verstuurd aan de Tweede Kamer en geldt als eindevaluatie conform de RGP.⁶⁶

Na beantwoording door de staatssecretaris van een aantal schriftelijke vragen naar aanleiding van de eindevaluatie, verzoekt de commissie voor Defensie de commissie voor de Rijksuitgaven om advies inzake de beëindiging van de status van groot project voor het project LCF. De commissie voor de Rijksuitgaven constateert dat de eindevaluatie aan alle formele eisen zoals verwoord in de RGP voldoet en adviseert daarom positief.⁶⁷ Op 1 december 2009 besluit de Tweede Kamer de status van groot project voor het project LCF te beëindigen.⁶⁸

In de jaarrapportage van de RGP over het jaar 2009 stelt de commissie voor de Rijksuitgaven dat de eindevaluatie weliswaar formeel voldoet aan de eisen maar wel zeer beknopt is en door het eigen ministerie is uitgevoerd. Daarnaast merkt de commissie op dat het groot project LCF een redelijk succesvol project was in termen van projectbeheersing en dat dit voor een groot project met een dergelijke looptijd (van meer dan tien jaar) redelijk uitzonderlijk en daarmee vermeldingswaardig is.

VI.3.2. BEHANDELING DOOR DE TWEDE KAMER

Het project Luchtverdedigings- en commandofregatten is voor 2006 gestart. Er was geen uitgangspuntennotitie opgesteld en er zijn geen rapporteurs van de Kamer aangesteld voor het project.

LCF niet besproken in een algemeen overleg in de onderzoeksperiode

Alle voortgangsrapportages die zijn verschenen sinds de herziening van de RGP inclusief de eindevaluatie zijn behandeld door de Tweede Kamer middels schriftelijke vragen en niet besproken in een algemeen overleg. Over de voortgangsrapportages worden steeds circa tien vragen gesteld.

⁶³ Kamerstuk II 2005/06, 25800, nr. 15: negende jaarrapportage.

⁶⁴ Kamerstuk II 2006/07, 25800, nr. 18: tiende jaarrapportage.

⁶⁵ Kamerstuk II 2007/08, 25800, nr. 20: elfde jaarrapportage.

⁶⁶ Kamerstuk II 2008/09, 25800, nr. 23: eindevaluatie.

⁶⁷ Kamerstuk II 2009/10, 25800, nr. 25: brief vaste commissie voor Defensie met voorstel grootprojectstatus te beëindigen.

⁶⁸ Handelingen TK 2009/10, 31: instemming voorstel grootprojectstatus LCF te beëindigen.

Op 20 december 2007 stuurt de commissie voor de Rijksuitgaven een brief naar (onder andere) de voorzitter van de vaste commissie voor Defensie om enkele punten rondom de RGP onder de aandacht te brengen. Een van die punten betreft de behandelwijze door de Tweede Kamer van informatie die verstrekt is in het kader van de RGP. De commissie voor de Rijksuitgaven stelt dat de commissies ook een zekere extra aandacht en prioriteit zouden moeten geven aan de stukken die verschijnen in het kader van de aanwijzing tot groot project, gezien het feit dat de Tweede Kamer extra eisen aan de informatie over grote projecten stelt. Voortgangsrapportages afdoen met schriftelijke vragenrondes is in dit licht wat minimaal verwacht mag worden, aldus de commissie voor de Rijksuitgaven.⁶⁹

Andere grote projecten binnen Defensie

Het project LCF is niet het enige grote project van Defensie dat relatief beperkt besproken wordt door de Tweede Kamer. Van het grote project Vervanging Pantservoertuigen zijn in 2005 en 2006 de (eveneens jaarlijkse) voortgangsrapportages zelfs louter ter kennisgeving aangenomen.⁷⁰ Vanaf 2011 verschijnen de jaarrapportage wel weer regelmatig op de agenda in verband met de vertraging van een van de deelprojecten.

Het derde Defensieproject dat onder de RGP heeft gevallen vanaf 2006, Vervanging F16/Verwerving F35, wordt uitvoerig behandeld door de Tweede Kamer, mede gegeven de grote politieke lading van dat project.⁷¹ Verder geldt ook dat voortgang rond andere Defensie aanschafprojecten via rapportages uit het DMP minimaal één keer per jaar met de Kamer worden gedeeld. Het defensieproject NH90 verstuurt sinds 2000 bovenop de informatievoorziening conform het DMP ook jaarrapportages aan de Kamer maar niet is aangewezen als groot project.

VI.3.3. PROJECTORGANISATIE BIJ HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

Projectorganisatie LCF ingericht conform standaard werkwijze van Defensie

Voor het project LCF is een apart projectteam ingericht dat organisatorisch is ondergebracht bij de groep materieelprojecten van de Directie Materieel Koninklijke Marine (DMKM). Het projectteam rapporteert binnen de Koninklijke Marine volgens de hiërarchische lijn aan de Admiraliteitsraad. Er wordt gerapporteerd over de aspecten product, tijd en geld. Binnen het ministerie van Defensie bestaan uitvoerige voorschriften en tools voor projecten rond beheersing, management en aansturing.

Alle projecten van Defensie met een budget groter dan 25 miljoen euro vallen bovendien in het Defensie Materieelproces (DMP). Projecten doorlopen in het DMP in beginsel vier fasen:

- de behoeftestelling (A-fase),
- de voorstudie (B-fase),
- de studie (C-fase)
- en de verwervingsvoorbereiding (D-fase). Na de D-fase begint de realisatie.

⁶⁹ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2007/08, 26 399, nr. 8: brief commissie voor de Rijksuitgaven.

⁷⁰ Kamerstuk II 2006/07, 26 399, nr. 7: Jaarrapportage RGP 2006.

⁷¹ Zie Paragraaf VI.6.

Voor DMP-projecten met een financiële omvang van € 250 miljoen of meer volgt er een DMP-evaluatie (E-fase). Fasen A t/m D gelden als de Planningsfase. Daarna volgen de Realisatiefase en de Afstotingsfase.

Informatievoorziening aan de Kamer

Bij projecten met een financiële omvang van meer dan 100 miljoen euro of politiek gevoelige projecten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd via de A-, B-, C- en D- brief. Daarnaast ontvangt de Kamer jaarlijks het Materieel Projecten Overzicht (MPO) en de begroting.⁷² De afgelopen jaren is het DMP binnen het ministerie geëvalueerd. Op 15 december 2015 ontving de Tweede Kamer het rapport naar aanleiding van deze evaluatie⁷³, welke op 31 maart jongstleden besproken is met de commissie voor Defensie⁷⁴.

De informatievoorzieningen conform de DMP en de RGP kennen overlap en discrepanties. Op bepaalde punten is het DMP uitgebreider dan de RGP zoals ten aanzien van de evaluatie.⁷⁵ Qua verschijningsfrequentie is de RGP uitgebreider, gelet op de (half)jaarlijkse voortgangsrapportages. Bij DMP kan het bijvoorbeeld meer dan een jaar duren voordat de voorstudie (B-fase) is afgerond. Het combineren van het DMP en de RGP is niet een vanzelfsprekendheid, maar er zijn mogelijkheden zoals de projecteindevaluatie ook bij de beëindiging van het project LCF zichtbaar maakt.

VI.4. ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is door de Tweede Kamer tot groot project aangewezen in april 2007. Tot op heden valt het project onder de RGP. De politiek verantwoordelijke van het project was bij benoeming van het project de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Met de komst van het kabinet-Rutte I in 2010 kwam de verantwoordelijkheid te liggen bij de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)⁷⁶. Het project betreft het verwerven, inrichten en beheren van 728 500 hectare grond ten behoeve van het behouden en herstellen van biodiversiteit en een bijdrage aan de zogenaamde ecosysteemdiensten. Het project wordt momenteel besproken in de vaste commissie voor Economische Zaken.

Hieronder volgt een feitelijke analyse van de (aanloop tot) grootprojectstatus van de Ecologische Hoofdstructuur op basis van openbare stukken en verdiepende interviews met betrokkenen.

⁷² Ministerie van Defensie (2007), *Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces*.

⁷³ Kamerstuk II 2015/16, 27 830, nr. 166: Brief bij aanbieden evaluatierapport.

⁷⁴ Kamerstuk II 2015/16, 27 830, nr. 170: algemeen overleg Materieelprojecten.

⁷⁵ Het DMP voert in de E-fase naast de projectevaluatie ook een gebruiksevaluatie uit. De laatste wordt een aantal jaar na ingebruikname uitgevoerd.

⁷⁶ Later de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ).

VI.4.1. FEITELIJKE BESCHRIJVING ACHTERGROND

EHS-beleid voor aanvang van de grootprojectstatus

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) werd geïntroduceerd in 1990 met het Natuurbeleidsplan.⁷⁷ Aanleiding hiervoor was de achteruitgang van de hoeveelheid flora en fauna, de afname in biodiversiteit en de areaalverkleining van natuur in Nederland. Destijds was beoogd een 'ruimtelijk stabiele ecologische hoofdstructuur' op te zetten waarin 'duurzaam behoud, herstel en ontwikkeling van nationaal en internationaal belangrijke ecosystemen' vorm moesten krijgen.⁷⁸

Het EHS-beleid is vanaf begin jaren '90 middels verschillende stukken vanuit kabinetszijde verder uitgebouwd en geconcretiseerd. Het beleid bij aanvang van de grootprojectstatus was grotendeels gericht op het realiseren van een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden met een gezamenlijke omvang van 728 500 hectare op land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren.⁷⁹

Het beleid is al die tijd in grote mate afhankelijk geweest van samenwerking tussen het Rijk en andere (overheids)partijen, waaronder de provincies. De rol van de provincies werd verder vergroot met de introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007, als onderdeel van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De oorspronkelijk opzet van het ILG was dat provincies gedurende zeven jaar een specifieke uitkering zouden krijgen om ILG-doelen, waaronder de realisatie van grote delen van de EHS, te verwezenlijken.

Aanleiding benoeming EHS tot groot project

Na adviesaanvraag bij de commissie voor de Rijksuitgaven stelt de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer in april 2007 voor om de Ecologische Hoofdstructuur als groot project aan te wijzen.⁸⁰ Met uitzondering van het CDA stemmen alle Kamerfracties in met de benoeming.⁸¹

In haar uitgangspuntennotitie⁸² gaat de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in op de achtergrond van de benoeming van EHS tot groot project. Zij stelt dat de Kamer reeds verschillende keren de wens heeft uitgesproken de kwantiteit en kwaliteit van de informatievoorziening over de realisatie van de EHS te verbeteren. Daarnaast heeft de Kamer de behoefte om alle informatie over de EHS integraal op één moment te bespreken. Andere motieven zijn gelegen in een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer waarin zij stelt dat informatie over de realisatie van de EHS niet op orde is⁸³ en in de recente invoering van de hierboven genoemde Wet inrichting landelijk gebied.

⁷⁷ Kamerstuk II 1989/90, 21 149, nr. 2: brief minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).

⁷⁸ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 14: Eerste voortgangsrapportage.

⁷⁹ Kamerstuk II, 2005/06, 29 576, nr. 19: brief minister van LNV.

⁸⁰ Kamerstuk II 2006/07, 30 825, nr. 5: brief vaste commissie voor LNV.

⁸¹ Handelingen Tweede Kamer, 2006/07, 3667-3668: instemming met voorstel EHS aan te wijzen als groot project.

⁸² Bijlage van Kamerstuk II, 2006/07, 30 825, nr. 12: uitgangspuntennotitie.

⁸³ Kamerstuk II 2006/07, 30 825, nr. 2: rapport Algemene Rekenkamer.

VI.4.2. BEHANDELING DOOR DE TWEDE KAMER

De vereisten van de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn geformuleerd in de uitgangspuntennotitie

EHS is na 2006 gestart en heeft zowel een uitgangspuntennotitie als ook instelling van rapporteurs. De commissie onderscheidt in de uitgangspuntennotitie⁸⁴ vier soorten uitgangspunten op basis waarvan zij door de minister voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geïnformeerd wenst te worden. Als basis geldt daarbij dat het niet de bedoeling is van de Kamercommissie om de administratieve lasten te vergroten.

Ten eerste gaat ze in op de door haar gewenste kwaliteit van informatie die zij ontvangt in het kader van de RGP. Daarbij gaat ze onder meer in op algemene kwaliteitsvereisten als actualiteit, tijdigheid, consistentie en volledigheid, maar ook op de wens om eens per jaar een accountantsrapport te ontvangen. Verder wenst ze een duidelijke vormgeving in de voortgangsrapportages en formuleert ze het uitgangspunt dat de minister voortgangsinformatie voorziet van oordelen.

Ten tweede gaat de commissie in op procedurele uitgangspunten. Zij stelt onder meer vast jaarlijks een voortgangsrapportage te verwachten in september met daarbij een accountantsverklaring.

Ten derde gaat zij in op de uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening. Deze zijn grotendeels toegeschreven naar de dan definieerbare subdoelen van de EHS:

- Het vergroten van de EHS tot het gewenste aantal hectares;
- Het verbeteren van de EHS;
- Het aanbrengen van samenhang in de EHS ('verbinden');
- Het duurzaam planologisch veiligstellen van gerealiseerde onderdelen van de EHS;
- Het sorteren van effect uit de EHS, te weten versterken van biodiversiteit en kwaliteit van de leefomgeving.

Tot slot gaat zij in op de uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening. Hier verwijst de commissie naar art. 12 van de RGP.

De reactie van de minister op de uitgangspuntennotitie

Enkele maanden na de gevraagde reactiedatum⁸⁵ reageert de minister eind maart 2008 inhoudelijk op de uitgangspuntennotitie. Daarin laat zij weten dat de RGP-status van EHS haars inziens niet mag leiden tot 'het einde van de sturingsfilosofie en de flexibiliteit van het ILG of tot een verzwaring van de informatieplicht van de provincies.' De bewindspersoon geeft aan dat de voortgangsrapportages gebaseerd zullen worden op reeds bestaande of reeds voorziene beleidsinformatie.

De minister ervaart daarbij wel een spanning tussen enerzijds de informatie die de Kamercommissie van haar verlangt in het kader van de RGP – "veeleer verantwoordingsinformatie" – en anderzijds de informatie die zijzelf van de provincies ontvangt in het kader van het ILG, die meer als neutrale

⁸⁴ Bijlage van Kamerstuk II 2006/07, 30 825, nr. 12: uitgangspuntennotitie.

⁸⁵ Brief van 21 november (07-LNV-B-91) waarin de commissie de minister verzoekt begin januari te reageren op de uitgangspuntennotitie.

rapportage opgevat dienen te worden. De minister legt uit dat de provincies in grote mate vrijheid hebben hoe zij de doelen die verbonden zijn met de toegekende ILG-budgetten wensen te verwezenlijken, zolang zij deze maar in zeven jaar realiseren.⁸⁶ Doordat bovendien de Kamercommissie meer informatie wenst dan in het kader van de ILG-afspraken aangeleverd moeten worden, zou complete levering leiden tot een toename van administratieve verplichtingen. De minister zal daarom niet alle gevraagde informatie aan de Kamer sturen om op die manier te kunnen voldoen aan de randvoorwaarde om de informatieverplichtingen niet te doen toenemen. Later wordt in een evaluatie naar het ILG-beleid wel gesteld dat de grootprojectstatus extra druk zette op de informatievoorziening.⁸⁷

De rapporteurs en hun gesprek met de minister

Bij aanvang van de grootprojectstatus zijn twee rapporteurs benoemd die naar aanleiding van de uitgebrachte reactie van de minister op de uitgangspuntennotitie nog met haar in gesprek treden in mei 2008. Daar worden enige aanvullende werkafspraken gemaakt.⁸⁸ Zo wordt er geen basisrapportage vastgesteld, waardoor de eerste voortgangsrapportage de facto als basisrapportage zal gelden en hoeft geen accountantsrapportage te worden aangeleverd waar het informatie betreft die door de provincies is aangeleverd.

Hierna volgt nog een algemeen overleg tussen de Kamercommissie en de minister, waarbij zowel de reactie van de minister op de uitgangspuntennotitie en het rapporteursgesprek ter sprake komen. Hoewel daarin door sommige fracties kritische kanttekeningen worden gezet bij de inkadering die vooraf wordt gemaakt met betrekking tot het leveren van informatie aan de Kamer, kan de Kamermeerderheid zich vinden in de toezeggingen die de minister heeft gedaan en de afspraken die zijn gemaakt met de rapporteurs.⁸⁹

De grootprojectstatus onder kabinet-Balkenende IV (2007-2010)

In de periode die volgt wordt elk jaar rond september/oktober een voortgangsrapportage uitgebracht. Dit gebeurt binnen het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De voortgangsrapportages kennen steeds ongeveer dezelfde opbouw en sluiten qua behandelde onderwerpen in grote mate aan bij de uitgangspuntennotitie (met uitzondering van de beperkingen die de minister daarbij op voorhand heeft aangekondigd).

Naar aanleiding van het ontbreken van een accountantsrapportage bij de eerste voortgangsrapportage stuurt de Kamercommissie de minister een brief met het verzoek dit toe te lichten.⁹⁰ De minister reageert per brief en verwijst naar de afspraken die hierover zijn gemaakt met het rapporteursduo voor wat betreft de ILG-onderdelen van de EHS. Ze stelt verder nog nadere afspraken te gaan maken met de provincies over het aanleveren van accountantsverklaringen op provinciaal niveau. Voor wat betreft de onderdelen van de EHS die buiten het ILG-gedeelte vallen, meent zij dat deze al door een accountant gecontroleerd worden bij andere stukken, zoals het LNV-jaarverslag. Een aparte accountantsverklaring

⁸⁶ Wel vindt halverwege een midtermreview plaats waarin de tussenbalans wordt opgemaakt en die gebruikt kan worden voor bijsturing.

⁸⁷ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2012/13, 30 825, nr. 188: Terugblik op het ILG – kwalitatieve evaluatie van het ILG.

⁸⁸ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 18: verslag rapporteursgesprek groot project EHS.

⁸⁹ Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 13: verslag van algemeen overleg van 2 juli 2008.

⁹⁰ Brief van 12 november 2008 (2008D153).

lijkt haar dan ook overbodig.⁹¹ De roep om accountantsverklaringen vanuit de Kamer is evenwel ook op een later moment weer te horen⁹² en ook de commissie voor de Rijksuitgaven maakt bijna jaarlijks opmerkingen in haar jaarrapportage over het ontbreken ervan.

Bij zowel de eerste als de tweede voortgangsrapportage worden eerst schriftelijke vragen gesteld. Vervolgens wordt een algemeen overleg gevoerd, waarbij eerst het rapporteursduo de apolitieke bevindingen presenteert. Het mondelinge verslag is in beide gevallen overwegend positief over de betreffende voortgangsrapportages, met enige kritische kanttekeningen. Terugkerend commentaar betreft het ontbreken van accountantsrapportages van de provincies en het niet tijdig af zijn van de zogenaamde Nulmeting op Kaart (NOK). Dit rapport, waarvan op voorhand beoogd was elk jaar een nieuwe editie uit te brengen, is erop gericht duidelijkheid te bieden over de landelijke en provinciale (restant) taakstellingen voor onder andere de EHS.⁹³ Hoewel de rapporteurs deze informatie essentieel achten voor de verdere versterking van de informatievoorziening⁹⁴, lukt het pas deze informatie te verwerken in de derde voortgangsrapportage (over 2009). Ook de eindrapportage naar aanleiding van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Natuur kwam later dan op voorhand verwacht en gehoopt werd.

Bij de tweede voortgangsrapportage is de Kamercommissie er verder kritisch over dat voor verschillende informatie-elementen verwezen wordt naar de nog te verschijnen midtermreview in het kader van het ILG-beleid. Dit geluid is ook te horen vanuit het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer, wiens notitie⁹⁵ bij de tweede voortgangsrapportage door de Kamercommissie openbaar is gemaakt.

Al met al komt, zowel op grond van de mondelinge openbare rapporteursverslagen als gevoerde gesprekken in het kader van deze evaluatie het beeld naar voren dat de informatievoorziening gedurende de grootprojectstatus van EHS steeds beter werd.

De decentralisatie van het natuurbeleid onder kabinet-Rutte I en daarna

Met het aantreden van het kabinet-Rutte I in 2010 wordt besloten het ILG voortijdig te beëindigen en het natuurbeleid te decentraliseren richting de provincies onder de paraplu Natuurnetwerk Nederland (NNN). Dit heeft grote gevolgen voor het huidige EHS-beleid: dat berust op dat moment nog maar voor een zeer beperkt deel bij het Rijk. Zoals blijkt uit de brief van 16 december 2010 van de staatssecretaris (die vanaf dan de politiek verantwoordelijke is voor het project) zal het daarom voor bepaalde informatie-elementen ook niet meer mogelijk zijn ze nog langer te leveren.⁹⁶ Ook worden bepaalde onderdelen van het EHS-beleid die onder het kabinet-Balkenende IV bestonden niet langer meer uitgevoerd en vervalt de ambitie ten aanzien van het bereiken van aantallen hectares.⁹⁷ Deze wijzigingen gaan niet gepaard met een actualisatie van afspraken conform de RGP.

⁹¹ Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 18: brief minister van LNV.

⁹² Kamerstuk II 2011/12, 30 825, nr. 114: brief staatssecretaris van EL&I.

⁹³ Kamerstuk II 2009/10, 30 825, nr. 56: brief minister van LNV.

⁹⁴ Kamerstuk II 2009/10, 30 825, nr. 57: verslag algemeen overleg van 12 november 2009.

⁹⁵ Kamerstuk II 2009/10, 30 825, nr. 51: brief voorzitter vaste commissie voor LNV.

⁹⁶ Kamerstuk II 2010/11, 30 825, nr. 64: brief staatssecretaris van EL&I.

⁹⁷ Zoals "robuuste verbindingen", bijlage van Kamerstuk II, 2011/12, 30 825, nr. 111: voortgangsrapportage EHS 2010.

Ondanks de suggestie van de staatssecretaris aan de Kamer om de grootprojectstatus in het licht van de decentralisatie te heroverwegen⁹⁸, wordt ook hiertoe geen besluit genomen. Ook aan een gelijksoortig advies van de Algemene Rekenkamer⁹⁹ is vooralsnog geen gehoor gegeven. De voortgangsrapportages worden na decentralisatie wel nog steeds opgeleverd. De reguliere aandacht voor het groot project zelf verslapt vanuit de Kamer: zo wordt de voortgangsrapportage over 2012 pas besproken in een AO in april 2016.¹⁰⁰ Een beperkte toename van budgetten toegekend door het nieuwe kabinet-Rutte II doet hier niets aan af.

VI.4.3. PROJECTORGANISATIE BIJ HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Geen projectorganisatie opgericht voor EHS

Er wordt geen aparte projectorganisatie voor EHS opgetuigd bij Economische Zaken. Dit hangt ermee samen dat de voortgangsrapportages in belangrijke mate te beschouwen zijn als een consolidatie van reeds bestaande informatie uit verschillende bronnen. Het project wordt binnen de bestaande lijnorganisatie opgepakt.

Rapportering door provincies na beleidsdecentralisatie

Vanaf peiljaar 2014 vindt rapportering plaats vanuit de provincies, waarmee het ministerie via het Interprovinciaal Overleg (IPO) hieromtrent afspraken heeft gemaakt. Het ministerie van Economische Zaken geleidt deze rapportages door naar de Kamer.

VI.5. MODERNISERING AWBZ

Het project Modernisering AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) heeft van april 2000 tot september 2009 onder de procedureregeling Grote Projecten/ RGP gevallen. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) was politiek verantwoordelijk voor dit project.¹⁰¹ Het project betrof de ombouw van de AWBZ van een systeem dat voornamelijk gestuurd wordt door de aanbieder van zorg naar een systeem waarin de zorgvrager sturend is. Het project werd in de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport besproken.

Hieronder volgt een feitelijke analyse op basis van openbare stukken en verdiepende interviews met betrokkenen bij het project Modernisering AWBZ.

VI.5.1. FEITELIJKE BESCHRIJVING ACHTERGROND

Van nota naar groot project

Op 18 juni 1999 stuurt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Kamer de nota *Zicht op zorg*¹⁰² waarin op hoofdlijnen het plan van aanpak voor de modernisering van de AWBZ

⁹⁸ Kamerstuk II, 2011/12, 30 825, nr. 115: verslag van schriftelijk overleg november 2011.

⁹⁹ Kamerstuk II, 2012/13, 31 865, nr. 46: brief Algemene Rekenkamer.

¹⁰⁰ Kamerstuk II, 2015/16, 30 825, nr. 215: verslag van algemeen overleg van 23 maart 2016.

¹⁰¹ Kamerstuk II 2000/01, 26 631, nr. 10: brief staatssecretaris van VWS.

¹⁰² Kamerstuk II 1998/99, 26 631, nr. 1: brief staatssecretaris van VWS.

wordt weergegeven met onder andere melding van de doelstelling¹⁰³ en een apart opgerichte projectorganisatie. In de begeleidende brief deelt de staatssecretaris mee dat ze met de Kamer over de modernisering AWBZ van gedachten zal wisselen.

Na het reces wordt de nota besproken door de vaste commissie voor VWS en volgen veel vragen aan de staatssecretaris. Op 17 januari 2000 verzoekt de commissie voor VWS de commissie voor de Rijksuitgaven advies uit te brengen over haar besluit het genoemde stappenplan in de nota voor te dragen als groot project. Enkele dagen later wordt tijdens een nota-overleg de motie-Van Vliet ingediend waarin de bewindspersoon wordt verzocht “pas op de plaats” te maken en “uiterlijk september 2000 met een vervolgnote te komen met daarin een nadere uitwerking van de nota *Zicht op zorg*” waarin dan ook op handen zijnde relevante rapporten kunnen worden meegenomen.¹⁰⁴ Alleen de PvdA-fractie stemt tegen deze motie. Op 10 februari 2000 zendt de commissie voor de Rijksuitgaven een positief advies terug aan de commissie voor VWS. Tijdens de vergadering van 20 april 2000 stemt de Tweede Kamer unaniem in met het voorstel Modernisering AWBZ als groot project aan te wijzen.

Commissie voor de Rijksuitgaven wijst op belang van duidelijke kadering van het project

In haar advies geeft de commissie voor de Rijksuitgaven aan dat alleen al door de omvangrijke wijziging van regelgeving er sprake is van een niet routinematige activiteit. Volgens het tijdspad moet de wet- en regelgeving in 2004 aangepast zijn alsook een groot deel van de benodigde cultuuromslag. Daarmee is het project in tijd begrensd. De verantwoordelijkheid voor het besturingsmodel van de AWBZ ligt volledig bij het Rijk. Gezien de tientallen miljarden guldens die met de AWBZ gemoeid zijn is er ook sprake van substantiële financiële consequenties en met de nieuwe rollen voor betrokken instellingen bestaan er bovendien uitvoeringsrisico's. Tot slot geeft de commissie voor de Rijksuitgaven mee dat nauwkeurig moet worden vastgelegd over welke onderwerpen wel en welke niet gerapporteerd gaat worden, gezien de grote samenhang van de modernisering van de AWBZ met andere VWS-dossiers.¹⁰⁵

Turbulente aanloop naar de projectomschrijving en uitvoerige informatievoorziening

In die periode spelen naar aanleiding van de motie-Van Vliet, de reactie daarop van de staatssecretaris en de reacties daarop vanuit ‘het veld’, discussies over welke onderdelen in hoeverre voortgezet kunnen worden in afwachting van de verschillende nog te verschijnen rapporten. Hierbij speelt de urgentie achter de wachlijstproblematiek een belangrijke rol. Eind juni verschijnt het kabinetsstandpunt inzake een rapport van de commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit over de ontvoogding van de AWBZ¹⁰⁶ tegelijk met een uitgebreidere reactie op de motie-Van Vliet. Ook zegt de staatssecretaris toe na de zomer een tijdplanning voor de projectonderdelen toe te sturen.¹⁰⁷ Deze projectomschrijving verschijnt uiteindelijk halverwege december, vergezeld door een rapport van een extern bureau met een toetsing van de projectopzet,

¹⁰³ Te weten: Doelstelling is een zodanige opzet en uitvoering van de AWBZ dat binnen de beschikbare collectieve middelen: de cliënt met een zorgvraag centraal staat; zorg op maat wordt geleverd; vermaatschappelijking van de zorg wordt gestimuleerd; de doelmatigheid wordt bevorderd.

¹⁰⁴ Kamerstuk II 1999/00, 26 631, nr. 5: motie-Van Vliet c.s.

¹⁰⁵ Kamerstuk II 1999/00, 26 631, nr. 9: brief vaste commissie voor VWS.

¹⁰⁶ Deze titel wordt in het betreffende rapport zelf als volgt toegelicht: ‘Er is bewust gekozen voor de meest vergaande vorm van decentralisatie en deregulering, namelijk het centraal stellen van de verzekerde burger. Dat is in een sector met een sterk paternalistisch karakter een doorbraak. Vandaar ook de titel van het rapport: “de ontvoogding van de AWBZ”.

¹⁰⁷ Kamerstuk II 1999/00, 24 036, nr. 166: brief staatssecretaris van VWS.

conform de procedureregeling Grote Projecten. De periode die volgt wordt gekenmerkt door overleggen, moties en brieven van de staatssecretaris aan de Kamer. Bij wijze van afsluiting van deze periode verschijnt halverwege juli een bijgestelde projectomschrijving waarin op verzoek van de Kamer de monitoring van een vijftal beleidsonderdelen¹⁰⁸ is opgenomen. Daarnaast wordt in de projectomschrijving aangegeven dat de voortgangsrapportages in februari en begin september verstuurd zullen worden.¹⁰⁹

De halfjaarlijkse voortgangsrapportages verschijnen in de jaren die volgen inderdaad in of kort na september en februari. Daarnaast bestaat de informatievoorziening uit kwartaalrapportages voor de Persoonsgebonden Budgetten (PGB), de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) en later ook zorgzwaartebekostiging, een tussenrapportage in juni 2003 naar aanleiding van de daadwerkelijke start van de modernisering op 1 april 2003¹¹⁰, evaluaties van deelprojecten zoals de PGB, onderzoeksrapporten van onder andere de Algemene Rekenkamer en het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) (later de Nederlandse Zorgautoriteit NZa) en jaarlijkse auditrapporten door een extern bureau. Daarnaast stuurt de staatssecretaris met regelmaat brieven aan de Kamer om te informeren over specifieke ontwikkelingen.

Projectorganisatie wordt afgebouwd en onduidelijke cijfers

In 2004 wordt besloten om de werkzaamheden in het kader van het grote project Modernisering AWBZ onder te brengen bij beleidsdirecties omdat een nauwere aansluiting bij het beleid voor de verdere uitvoering en de implementatie of aanpassing van het reguliere beleid noodzakelijk is.¹¹¹ De voortgangsrapportages over 2004 maken hier geen melding van. In voortgangsrapportage 8 (over het tweede half jaar van 2004) meldt zelfs expliciet dat niets veranderd is: "De projectbeschrijving groot project Modernisering AWBZ van 17 juli 2001 en de 1e rapportage van 28 september 2001 geven de besturing van het project aan. Die is in de verslagperiode niet veranderd."¹¹² Via het auditrapport over 2004 wordt de Kamer hier wel over gerapporteerd. Dit rapport meldt bovendien kritisch te zijn over de 'zachtere kant' van het project¹¹³ waarbij er gewezen wordt op het verlopende momentum voor het veranderproces en de intrede van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de nieuwe zorgverzekeringswet (ZVW) die meer prioriteit lijken te krijgen binnen het ministerie.¹¹⁴

Met betrekking tot de financiën wordt alleen gerapporteerd over de directe veranderkosten en niet de kosten die samenhangen met de reguliere uitvoering van de AWBZ. In de meeste gevallen gebeurt dit middels een tabel waarop de begroting voor de jaren tot 2004 staat weergegeven. Gerealiseerde uitgaven uit voorgaande jaren worden in daaropvolgende voortgangsrapportages achterwege gelaten. Ook wordt er een enkele keer verwezen naar andere documenten voor de precieze cijfers. De

¹⁰⁸ 1. De gang van zaken PGB/PVB inclusief vereenvoudiging van regelgeving 2. De vrije toetreding van nieuwe aanbieders 3. De ontwikkeling van de RIO's 4. De (tijdelijke) plaats en positie van de zorgkantoren 5. Het proces scheiden wonen en zorg.

¹⁰⁹ Kamerstuk II 2000/01, 26 631, nr. 13: brief staatssecretaris van VWS met bijgestelde projectomschrijving.

¹¹⁰ Hiermee wordt bedoeld dat vanaf 1 april 2003 de aanspraken zijn omschreven in functies en de AWBZ-brede regeling voor het persoonsgebonden budget is ingegaan.

¹¹¹ Kamerstuk II 2008/09, 30 597, nr. 37: brief van staatssecretaris van VWS met eindevaluatie.

¹¹² Kamerstuk II 2004/05, 26 631, nr. 137: brief staatssecretaris van VWS met voortgangsrapportage 9.

¹¹³ "Er is nog beperkt sprake van een verschuiving van paradigma in het veld. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat een stelselherziening in deze omvang uiterst complex te realiseren is in een sector met zoveel actoren en belangen."

¹¹⁴ Auditrapport 2004 Twynstra Gudde, bijlage bij Kamerstuk II 2004/05, 26 631, nr. 140.

projectbegroting voor 2004 staat zowel in voortgangrapportage 7¹¹⁵ en 8 weergegeven met verschillende totaalcijfers (21,5 miljoen euro en 38,9 miljoen euro) zonder dat dit wordt toegelicht. Over de realisatie van 2004 wordt in de daaropvolgende voortgangsrapportage niets vermeld en vanaf voortgangsrapportage 10 is de gehele rapportagestructuur gewijzigd en wordt er nauwelijks meer gerapporteerd over de financiën. In de auditrapporten wordt hier eveneens geen aandacht aan besteed.

Ondanks kritiek beëindiging van grootprojectstatus

De nieuwe bewindspersoon van het kabinet-Balkenende IV legt in mei 2007 een adviesaanvraag neer bij de Sociaal Economische Raad (SER) waarin ze meldt dat het kabinet ervan doordrongen is dat de AWBZ in zijn huidige vormgeving fundamentele tekortkomingen kent waardoor deze verzekering niet voldoende op de toekomst is voorbereid. Vanuit dat besef wil het kabinet – binnen het bestek van de kabinetsperiode – een helder perspectief voor verandering bieden en de eerste stappen zetten op weg daarnaartoe.¹¹⁶ Op 13 juni 2008 stuurt de staatssecretaris het SER-advies tegelijk met haar reactie naar de Kamer. Daarin staan beleidsvoornemens geformuleerd die nauw aansluiten bij het advies en een forse veranderagenda impliceren¹¹⁷.

Later die maand wordt tijdens een procedurevergadering van de commissie voor VWS gesproken over het opheffen van de status van groot project voor de Modernisering AWBZ en krijgt de staatssecretaris het verzoek een eindevaluatie uit te voeren. Deze wordt 10 november 2008 naar de Kamer gestuurd en uitgebreid besproken in het algemeen overleg van 5 maart 2009. Vervolgens wordt de commissie voor de Rijksuitgaven gevraagd om advies omtrent het beëindigen van de groot project-status. Zij adviseert positief aangezien aan alle formele eisen zoals verwoord in de RGP is voldaan. Niettemin plaats zij de volgende kanttekening:

“Het kabinet heeft deze keer op zeer beperkte wijze invulling gegeven aan de vereiste eindevaluatie van een groot project. Formeel voldoet deze eindevaluatie aan de eisen die de Regeling grote projecten daar aan stelt, maar de eindevaluatie voldoet naar het idee van de commissie niet aan de kwaliteitsnormen die normaliter gesteld kunnen worden aan project- of beleidsevaluaties. Hiervoor is de eindevaluatie in omvang en diepgang te beperkt en is onvoldoende invulling gegeven aan onafhankelijke kwaliteitsborging.”¹¹⁸

Op 9 september 2009 legt het presidium het verzoek tot beëindiging van de groot project-status van het project Modernisering AWBZ voor aan Kamer. Zij stemt in met beëindiging.

VI.5.2. BEHANDELING DOOR DE TWEDE KAMER

Het project Modernisering AWBZ is voor 2006 gestart. Er was geen uitgangspuntennotitie opgesteld en er zijn geen rapporteurs van de Kamer aangesteld voor het project.

¹¹⁵ Kamerstuk II 2004/05, 26 631, nr. 108: brief staatssecretaris van VWS met voortgangsrapportage 7.

¹¹⁶ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2006/07, 30 597, nr. 9: adviesaanvraag toekomst van de AWBZ.

¹¹⁷ Kamerstuk II 2008/09, 30 597, nr. 15: brief staatssecretaris van VWS met reactie op SER-advies.

¹¹⁸ Kamerstuk II 2008/09, 26 631, nr. 320: brief presidium met voorstel voor beëindiging grootprojectstatus Modernisering AWBZ.

Aandacht en kritiek van de Kamer

In de Kamer is veel gedebatteerd over het project Modernisering AWBZ. Over in ieder geval de laatste vijf voortgangsrapportages en de eindevaluatie zijn geen schriftelijke vragen gesteld maar gesproken tijdens een algemeen overleg. Getuige de grote informatiebehoefte van de Kamer omtrent dit dossier alsmede de vele ingediende moties had de modernisering AWBZ grote belangstelling van de Kamer. Zo wordt er tijdens overleggen ook regelmatig verwezen naar stukken anders dan de voortgangsrapportages of andere door de staatssecretaris verstrekte informatie.

Er was regelmatig kritiek op de kwaliteit van de voortgangsrapportages. In het algemeen overleg van december 2005 wordt de voorliggende voortgangsrapportage heel mager genoemd met het argument dat er geen weerslag te vinden is van enige voortgang van het bereiken van de doelstelling.¹¹⁹ Daarop besluit de staatssecretaris de opzet voor de tiende voortgangsrapportage te bezien en aan te passen en zo aan te sluiten bij de oorspronkelijke doelstellingen van de modernisering AWBZ.¹²⁰ De rapportage geeft per deelproject een stand van zaken, waarin de terugkoppeling naar de doelstellingen niet expliciet gemaakt wordt. Tijdens het daaropvolgende algemeen overleg in augustus 2006 wordt de verslaggeving over het project Modernisering AWBZ als dramatisch slecht gecategoriseerd.¹²¹

Tijdens het debat van 5 maart 2009 waarin de eindevaluatie wordt besproken is er scherpe kritiek van de oppositiepartijen, waarbij gesteld wordt dat de doelstellingen nauwelijks dichterbij zijn gekomen of dat de modernisering is mislukt. Ook de coalitiepartijen uiten in mildere vormen kritiek, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het besluit tot beëindiging van het project wordt dan ook niet gemaakt voor er eerst nadere afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening daarna.¹²²

VI.5.3. PROJECTORGANISATIE BIJ HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

De ambtelijk opdrachtgever van het groot project was de Directeur-Generaal Zorg. De DG Zorg zat een stuurgroep voor van directeuren van de zorginhoudelijke directies en van de directies zoals zorgverzekeringen, financieel-economische zaken en wetgeving en juridische zaken. Deze stuurgroep zag erop toe dat lijnzaken en projectzaken in afstemming me elkaar plaatsvonden. De projectdirecteur bestuurlijke operaties was secretaris van de stuurgroep. Laatste fungeerde ook als opdrachtnemer van het grote project Modernisering AWBZ en was verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de verschillende deelprojecten. De projectdirecteur was tevens verantwoordelijk voor het halen van de afgesproken resultaten.

Het grote project Modernisering AWBZ bestond uit vier deelprojecten. Elk deelproject werd geleid door een deelprojectleider. Voor de implementatie van de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) was gegeven het majeure karakter van deze operatie ook een deelprojectleider verantwoordelijk, ook al behoorde de AZR niet tot de deelprojecten. De deelprojectleiders waren onder andere verantwoordelijk voor het periodiek aanleveren van informatie over de voortgang van hun deelproject. De projectdirecteur en de

¹¹⁹ Kamerstuk II 2005/06, 26 631, nr. 161: verslag van algemeen overleg van 8 december 2005.

¹²⁰ Kamerstuk II 2005/06, 26 631, nr. 180: brief staatssecretaris van VWS met voortgangsrapportage 10.

¹²¹ Kamerstuk II 2005/06, 26 631, nr. 186: verslag van algemeen overleg van 22 juni 2006.

¹²² Kamerstuk II 2008/09, 30 597, nr. 61: verslag algemeen overleg van 5 maart 2009.

projectleiders vormden samen het projectteam. Aan dit projectteam waren een secretaris en enkele ondersteuners toegevoegd.

Er was ook een klankbordgroep ingericht onder voorzitterschap van DG Zorg met als secretaris de projectdirecteur bestuurlijke operaties waarin alle belangrijke veldpartijen waren vertegenwoordigd, waaronder patiënten-/cliëntenorganisaties, zorgaanbieders, indicatie-organen, zorgkantoren, gemeenten en provincies. Dit vanwege de cruciale rol van draagvlak bij veldpartijen, aangezien op deze veldpartijen bij de implementatie een groot beroep werd gedaan.¹²³

Dat de projectorganisatie buiten de normale lijnen van het ministerie was vormgegeven en een korte lijn had naar de bewindspersoon kon leiden tot spanning tussen de lijn- en de projectorganisatie. Zeker omdat het project op sommige punten conflicteerde met reeds ingezette trajecten bij specifieke directies. Zo was de gehandicaptenzorgdirectie al bezig met een nieuw bekostigingsmodel terwijl de modernisering AWBZ de bekostigingsmodellen van alle beleidsdirecties wilde harmoniseren. Het feit dat Modernisering AWBZ een groot project was hielp bij dergelijke conflicterende activiteiten.

Naarmate het project verder vorderde werden steeds meer activiteiten/onderdelen in de lijn belegd waardoor de projectorganisatie langzaam uitdunde. De evaluatie kwam op het moment dat er nauwelijks nog sprake was van een projectorganisatie.

VI.6. OVERIGE OPVALLENDE ZAKEN BIJ GROTE PROJECTEN

Naar aanleiding van de verschillende bijzonderheden zoals benoemd in de rechterkolom van *Figuur 9* zal door middel van minicases ook naar specifieke momenten binnen de grote projecten Eergerelateerd geweld, Naar een veiliger samenleving en Vervanging F-16 worden gekeken.

VI.6.1. VERVANGING F16: TERUGZENDRECHT

Het project Vervanging F16¹²⁴ valt sinds juni 1999 onder de procedureregeling Grote Projecten/ RGP. De staatssecretaris van Defensie is samen met de minister van Economische Zaken politiek verantwoordelijk voor dit project. Het project wordt besproken door de vaste commissies van Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven. Op 27 maart 2009 ontvangt de Tweede Kamer de 7^e rapportage over het project over het jaar 2008. Op 3 april 2009 wordt deze jaarrapportage door de commissies teruggezonden op grond van artikel 14 van de RGP. Dit is tot op heden de enige keer dat een beroep is gedaan op artikel 14.

Feitelijke beschrijving achtergrond

Op 9 april 1999 stuurt de staatssecretaris van Defensie de Tweede Kamer een brief waarin hij voorstelt te beginnen met een voorstudie naar de behoeftstelling vervanging F16. Iets meer dan twee maanden later wijst de Tweede Kamer dit project toe aan de procedureregeling Grote Projecten. De Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer geeft in een brief van 23 september 1999

¹²³ Kamerstuk II 2000/01, 26 631, nr. 10/13: (bijgestelde) projectomschrijving.

¹²⁴ Sinds 2015 aangeduid als Verwerving F-35.

aan op welke wijze de commissie de procedureregeling Grote Projecten voor dit vervangingsproject wil hanteren. Deze afspraken zijn vanzelfsprekend gericht op de dan geldende fase van het project.

Vanaf 2002 wordt jaarlijks gerapporteerd over het project Vervanging F16.¹²⁵ Hierbij verschijnen tevens assurancerapporten van de departementale auditdiensten (van Defensie en Economische Zaken) om de jaarrapportages te toetsen op de kwaliteit en volledigheid van de voortgangsinformatie en over de toereikendheid van de projectorganisatie, inclusief administratieve organisatie en interne controle.

Al in het eerste assurancerapport wordt de vaste commissie voor Defensie aanbevolen de informatiebehoefte te herijken aangezien het project reeds in de zogenaamde SDD-fase (System Development and Demonstration-fase) is belandt, waarvan bij de oorspronkelijke informatiebehoeftestelling nog geen sprake was. De jaren erna wordt dit advies consequent herhaalt door de departementale auditdiensten, alsmede de Algemene Rekenkamer.¹²⁶ In 2008 is de SDD-fase achter de rug en zit het project in de Production, Sustainment and Follow-on Development-fase (PSFD-fase) en bereidt het zich voor op de Initiële Operationele Test- en Evaluatiefase (IOT&E-fase). De opgave van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer dateert dan nog steeds uit 1999 en heeft betrekking op de deelname aan de SDD-fase.¹²⁷

In 2008 en 2009 staat het project hoog op de politieke agenda als het kabinet aangeeft voornemens te zijn twee testtoestellen van de Joint Strike Fighter¹²⁸ aan te schaffen. Er volgen veel debatten, speciale rondetafelgesprekken en moties over de af- en uitstel van dit besluit. In de eerste drie maanden van 2009 worden ruim 660 Kamervragen gesteld inzake de Vervanging F16.¹²⁹ Op 10 maart 2009 wordt een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht de Raad van State voorlichting te vragen omtrent het niet willen overleggen van bepaalde vertrouwelijke informatie aan de Kamer.¹³⁰ Twee dagen later verzoeken de commissies voor Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven de jaarrapportage over het jaar 2008 uiterlijk 24 maart 2009 te versturen, ruim een week voor de termijn van drie maanden (conform de RGP) is verstreken. In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie van 19 maart 2009 wordt gesproken over het terugzendrecht dat de Tweede Kamer heeft op basis van de RGP. Dit naar aanleiding van de beantwoording van vragen door de staatssecretaris over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Monitoring verwerving Joint Strike Fighter'. De commissie besluit zich hierover te laten informeren door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). In de notitie die volgt stelt het BOR dat de jaarrapportage van het groot project Vervanging F-16 het enige document is waarop de RGP - en dus ook artikel 14 - onverkort van toepassing is, maar dat zelfs zonder verwijzing naar de RGP de Kamer in beginsel stukken kan terugzenden.¹³¹ Een aantal dagen na het ontvangen van deze notitie ontvangt de commissie voor Defensie de jaarrapportage over het jaar 2008 op 27 maart 2009.

¹²⁵ De voortgang over het jaar 2000 is in 2001 gerapporteerd middels een brief.

¹²⁶ Bijlage 2 van Kamerstuk II 2003/04, 26 488, nr.19: assurancerapport bij jaarrapportage 2003.

¹²⁷ Bijlage 1 van Kamerstuk II 2007/08, 26 488, nr.67: assurancerapport bij jaarrapportage 2007.

¹²⁸ Later F-35 genoemd.

¹²⁹ Kamerstuk II 2008/09, 26 488, nr.159: brief staatssecretaris van Defensie met jaarrapportage 2008.

¹³⁰ De Raad van State geeft aan geen bezwaar te hebben tegen openbaarmaking – Kamerstuk II 2008/09, 26 448, nr. 169

¹³¹ BOR-notitie *Terugzendrecht bij grote projecten*.

Ter voorbereidingen op de procedurevergadering verzoeken de commissies voor Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven het BOR een notitie op te stellen over de jaarrapportage van 2008. In deze notitie stelt het BOR dat de jaarrapportage voldoet aan de eisen die de RGP stelt en in lijn is met de in 1999 gemaakte informatieafspraken maar dat met het oog op de dan actuele fase van het project meer informatie gewenst is. Het BOR stelt dat in de rede zou liggen dat de Tweede Kamer zich bezint of de Kamer de informatieafspraken moet herijken of dat het kabinet zijn interpretatie van de informatieplicht jegens de Kamer moet herijken.¹³² Op 3 april 2009 sturen de vaste commissies van Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven de jaarrapportage terug op grond van artikel 14 van de RGP. Dit artikel stelt dat indien de commissie van oordeel is dat de geleverde informatie ontoereikend is, dan wel de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende is, de minister in staat wordt gesteld binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Tweede Kamer te zenden. Op 15 april 2009 stuurt de staatssecretaris van Defensie de Kamer een addendum met de gevraagde aanvullende financiële informatie.¹³³

Het assurancerapport bij de jaarrapportage 2008 verschijnt 20 april 2009 en oordeelt apart over de oorspronkelijke jaarrapportage en het addendum. Over de jaarrapportage tekent de auditdienst op dat de jaarrapportage 2008 alle aspecten bevat die de RGP en de brief van 23 september 1999 van de commissie voor Defensie benoemen. Ook geeft het rapport aan dat de jaarrapportage 2008 op een aantal punten is gewijzigd ten opzichte van de indeling van de jaarrapportage van 2007 en dat deze wijzigingen het inzicht en de samenhang van de informatie in de jaarrapportage vergroten. Daarnaast wordt de Kamer andermaal aanbevolen de informatiebehoefte te herijken, waarbij de auditdienst verwijst naar de vele Kamervragen als blijkt van het gegeven dat de geformuleerde informatiebehoefte niet klopt met de daadwerkelijke informatiebehoefte in deze fase van het project.¹³⁴

VI.6.2. NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING: BEËINDIGING VAN HET PROJECT

Het grote project *Naar een veiliger samenleving* werd in september 2003 na het indienen van een motie hiertoe aangewezen als groot project. In oktober 2006 verscheen de laatste voortgangsrapportage. Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV in februari 2007 werd het programma *Naar een veiliger samenleving* opgevolgd door het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* waarmee ook de status van groot project werd opgeheven. Er is geen evaluatie uitgevoerd en de Kamer heeft de status van groot project nooit officieel beëindigd. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren politiek verantwoordelijk voor dit grote project. Het project werd besproken door de vaste commissies voor Justitie, BZK en EZ.

Feitelijke beschrijving achtergrond

Nadat het kabinet Balkende I op 22 juli 2002 is aangetreden wordt er meteen werk gemaakt van een nationaal veiligheidsprogramma, wat een dag voor de val van het kabinet als de nota *Naar een*

¹³² BOR-notitie *Jaarrapportage 2008 groot project "Vervanging F-16"*.

¹³³ Kamerstuk II 2008/09, 26 488, nr.167: brief staatssecretaris van Defensie met addendum bij jaarrapportage 2008.

¹³⁴ Bijlage van Kamerstuk II 2008/09, 26 488, nr.173: assurancerapport bij jaarrapportage 2008 en bijbehorende addendum.

*veiliger samenleving*¹³⁵ op 16 oktober 2002 wordt ingediend door de ministers van Justitie en BZK en de staatssecretaris van BZK.

Tijdens het wetgevingsoverleg op 2 december 2002 wordt de nota in de Kamer besproken en dient lid Cornielje een motie in met als doel het programma aan te wijzen als groot project¹³⁶. De bewindspersonen uiten tijdens dit overleg hun bezwaar, wijzend op de administratieve lasten die kunnen afleiden van de zaak waar het in de kern om te doen is. Bij de stemming over de motie geven zowel de grootste coalitiepartij CDA als de grootste oppositiepartij PvdA een stemverklaring af waarin ze aangeven te willen voorkomen dat de grootprojectstatus tot overbodige bureaucratie leidt. De motie wordt met algemene stemmen aangenomen.¹³⁷

Naar aanleiding van het aannemen van de motie Cornielje sturen de bewindspersonen op 3 april 2003 een brief naar de Kamer waarin staat beschreven hoe op hoofdlijnen het veiligheidsprogramma uitgevoerd gaat worden en hoe zij aan de Kamer daarover verantwoording zullen afleggen.

De eerste halfjaarlijkse voortgangsrapportage verschijnt 16 mei 2003. Op dat moment is het veiligheidsprogramma officieel nog geen groot project. Op 17 juni 2003 stuurt de commissie voor de Rijksuitgaven een positief advies over de aanwijzing van het programma als groot project naar de commissies voor Justitie en voor BZK. Daarin geeft de commissie voor de Rijksuitgaven aan dat met het aanvaarden van de motie en het uitwerken van de informatievoorziening conform de procedureregeling, het programma feitelijk al een groot project is. Daarom staat de commissie niet stil bij de beoordeling van het programma op de criteria die dienen te gelden voor een groot project maar richt het advies zich op de reeds gemaakte afspraken en plaatst daar enkele kanttekeningen bij. Op 24 juli wordt het advies door commissies voor Justitie en BZK doorgestuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer en op 9 september 2003 wordt het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* officieel aangewezen als groot project.

In de jaren die volgen wordt elk half jaar gerapporteerd over de voortgang van het veiligheidsprogramma waarvan het lastig blijkt de financiën helder te verantwoorden. Hierover wordt discussie gevoerd tussen de auditdiensten en de ministeries¹³⁸. Ondertussen helpt de grootprojectstatus bij de centrale interne aansturing van het interdepartementale programma. In de vijfde voortgangsrapportage wordt gesteld dat er aanzienlijke vorderingen zijn geboekt op weg naar het ambitieus ingezette doel en dat de aanpak dus succesvol lijkt¹³⁹.

Zowel in de zevende als achtste voortgangsrapportage wordt nadrukkelijk vermeld dat voor het zittende kabinet het laatste jaar van uitvoering is angebroken. In de zevende voortgangsrapportage wordt op verzoek van de Kamer een vooruitblik gegeven waar het komende kabinet op kan voortbouwen. Daarnaast wordt geïmpliceerd dat met het nieuwe kabinet de grootprojectstatus zal

¹³⁵ Kamerstuk II 2002/03, 26 684, nr. 1: brief ministers van BZK en Justitie en staatssecretaris BZK met nota *Naar een veiliger samenleving*.

¹³⁶ Kamerstuk II 2002/03, 28 600 VI, nr. 91: motie-Cornielje.

¹³⁷ Handelingen Tweede Kamer, 2002/03, 3055: aanneming motie-Cornielje.

¹³⁸ Kamerstuk II 2003/04, 28 684, nr. 29: brief ministers van BZK en Justitie met derde voortgangsrapportage.

¹³⁹ Kamerstuk II 2004/05, 28 684, nr. 51: brief ministers van BZK en Justitie met vijfde voortgangsrapportage.

aflopen: “Voorkomen moet worden dat er een ‘gat’ in de aanpak ontstaat; om de doelstellingen te bereiken moet, mede gelet op het hogere niveau van criminaliteit dat uit de Veiligheidsmonitor Rijk blijkt, juist met volle kracht worden doorgegaan. Om deze reden zien wij af van de formele inrichting van een eindevaluatie conform de procedureregeling Grote Projecten. De negende voortgangsrapportage (mei 2007) zien wij als afsluitende rapportage van dit kabinet.”¹⁴⁰ Bij het bespreken van deze rapportage tijdens het algemeen overleg van 4 oktober 2006 wordt geen aandacht gegeven aan het al dan niet beëindigen van de grootprojectstatus.¹⁴¹

Een dag voor dit algemeen overleg is de achtste voortgangsrapportage al verschenen. Door de val van het kabinet in juni dat jaar is dit het de laatste voortgangsrapportage van het zittende (demissionaire) kabinet. Op 6 november 2007 sturen de bewindspersonen van Justitie, van BZK, van Jeugd en Gezin, van Wonen, Werken en Integratie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap namens het nieuwe kabinet de Kamer een nota ter introductie van het programma *Veiligheid begint bij voorkomen*. Dit project wordt omschreven als “een vervolg op het inmiddels afgeronde Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*”, waarbij dezelfde doelstellingen van kracht blijven. De bewindspersonen geven bovendien aan de Kamer eens per jaar een voortgangsrapportage toe te zullen sturen.¹⁴²

De eerste voortgangsrapportage van dit nieuwe programma van het kabinet wordt tijdens het algemeen overleg van 23 februari 2009 besproken in de Kamer. In de rapportage wordt opgemerkt dat het vorige project onder de RGP viel met de daarbij behorende verplichtingen en dat dit voorsnog niet voor dit project geldt. Voorts is aangegeven dat de Kamer hier ook niet op heeft aangedrongen en dat daar ook niet direct behoefte aan is, gezien de administratieve lasten die dit met zich mee brengt. Wel is er behoefte aan goed aangeleverde informatie die voor de Kamer controleerbaar is. In reactie hierop geeft de minister van Justitie aan dat er bij de totstandkoming van dit kabinet inderdaad niet voor is gekozen, aan dit project de status van een groot project te geven.¹⁴³

VI.6.3. EERGERELATEERD GEWELD: ONEIGENLIJKE AANWIJZING GROOTPROJECTSTATUS

Eind 2005 wordt het project Eergerelateerd geweld door een meerderheid van de Tweede Kamer aangewezen als groot project. Een half jaar later, nog voor er een voortgangsrapportage is verschenen, wordt tijdens een vergadering eind juni 2006 besloten de status van groot project weer in te trekken. De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie was politiek verantwoordelijk voor dit project. Het project werd besproken door de toenmalige algemene commissie voor Integratiebeleid.

¹⁴⁰ Bijlage 8 van Kamerstuk II 2005/06, 28 684, nr. 85: zevende voortgangsrapportage.

¹⁴¹ Kamerstuk II 2006/07, 28 684, nr. 101: verslag van algemeen overleg van 4 oktober 2006.

¹⁴² Kamerstuk II 2007/08, 28 684, nr. 119: brief bewindspersonen van Justitie, van BZK, van Jeugd en Gezin, van Wonen, Werken en Integratie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ter introductie project *Veiligheid begint bij voorkomen*.

¹⁴³ Kamerstuk II 2008/09, 28 684, nr. 203: verslag algemeen overleg van 21 januari 2009.

Feitelijke beschrijving achtergrond

Op 6 december 2005 wijst de Kamer op voorstel van het presidium het programma Eergerelateerd geweld¹⁴⁴ aan als groot project onder de procedureregeling Grote Projecten.¹⁴⁵ Aanleiding voor het aanvragen van de status van groot project vormt onder meer de versnipperde benadering van de aanpak van eergerelateerd geweld en gebrek aan inzicht in de aard en omvang van de problematiek. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert positief over de status van groot project en stelt onder meer dat het gaat om niet routinematige en in de tijd begrensde activiteiten. De commissie voor de Rijksuitgaven geeft wel enige risico's mee tot aanwijzing van het groot project namelijk:

- Omvang van de informatiestromen: de kans bestaat dat er zoveel informatie in de voortgangsrapportages wordt opgenomen dat adequate behandeling een arbeids- en tijdsintensieve aangelegenheid wordt, waardoor nauwelijks meer sprake kan zijn van een zinvol politiek debat
- Samenhang tussen de informatiestromen: de kans bestaat dat de voortgangsrapportages zullen bestaan uit samenvoeging van vele informatiestromen, zonder dat deze actief worden geïntegreerd
- Wijze van behandelen van de voortgangsrapportages door de Kamer: Het grote project is van een andere orde dan de meeste andere grote projecten. Het behandelen van de voortgangsrapportages vergt dan een eigen benaderingswijze.¹⁴⁶

Na instemming van de Kamer met de status van groot project voor eergerelateerd geweld wordt gesproken over de invulling van dit project en de wijze van verantwoording en rapportering. Kritische kanttekeningen zijn door de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven geplaatst bij de voorgestelde rapportering door het ministerie. Die stelt in een notitie van 31 maart 2006 dat het voorstel van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie voor de basisrapportage niet voldoet aan de informatievereisten zoals beoogd met de procedureregeling.

Tijdens een algemeen overleg met de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie en minister van Justitie over eergerelateerd geweld op 4 april 2006 blijkt dat de Kamer verdeeld is over de invulling van de grootprojectstatus voor eergerelateerd geweld. Fracties zijn eensgezind over de inhoud en het doel van het aanpakken van eergerelateerd geweld en noodzaak voor betere en afgestemde informatie hierover, maar ze twijfelen of de grootprojectstatus het middel is om dit te bewerkstelligen. Het betreft hierbij met name de beoogde administratieve lasten voor het ministerie voor de verantwoordingscyclus. De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie stelt voor om met een alternatief plan te komen voor verantwoording. Een meerderheid van de leden is geïnteresseerd in een alternatief voor het protocol van het grote project.¹⁴⁷

Per brief heeft de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie op 16 mei 2006 een alternatief plan voor rapportering voorgesteld. De voorgestelde rapportage wijkt op verschillende eisen af van de rapportage bij een grootprojectstatus. Het betreft hier onder meer om doelstellingen wel concreet te verwoorden, maar niet bij alle maatregelen meetbare ijkpunten te benoemen, geen

¹⁴⁴ Eergerelateerd geweld betreft elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken.

¹⁴⁵ Kamerstuk II 2005/06, 30 388, nr. 6: Brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

¹⁴⁶ Kamerstuk II 2005/06, 30 388, nr. 1: brief presidium.

¹⁴⁷ Kamerstuk II 2005/06, 30 388, nr. 4: verslag van algemeen overleg van 4 april 2006.

accountantsrapport over de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses of de toereikendheid van de programmaorganisatie en geen kosten-batenanalyse. De verschillen zouden zorgen dat aanzienlijke administratieve lasten vermeden kunnen worden.¹⁴⁸

Op 29 juni 2006 besluit de Kamer unaniem om de grootprojectstatus van Eergerelateerd geweld te beëindigen.

VI.7. BESCHOUWING

Zoals al aangegeven richt het casusonderzoek zich op de gevolgen en effecten van de RGP op zowel de controlerende taak van de Kamer als projectniveau. De beschouwing bestaat uit twee delen met elk een ander perspectief: die van de Kamer en die van de projectorganisatie. Tot slot wordt er stil gestaan bij overwegingen voor de keuze voor het instellen en/of aanhouden van de grootprojectstatus.

VI.7.1. DE CONTROLERENDE TAAK VAN DE KAMER

Om de meerwaarde van de RGP met betrekking tot de controlerende taak van de Kamer te beoordelen wordt gekeken naar de kwaliteit en kwantiteit van de informatie die de Kamer ontvangt in het kader van de RGP en naar hoe de Kamer met die informatie omgaat. Daarnaast wordt ook gekeken naar de mate van invloed van de Kamer op de projecten (de sturende potentie) waarvoor de tijdigheid van de informatievoorziening van belang is.

Bij alle casus is te zien dat de informatiewaarde die de grootprojectstatus heeft, in belangrijke mate afhangt van de projectfase waarin grote projecten zich bevinden.

- **In de beginfase** van de grootprojectstatus helpt de informatievoorziening vanuit de RGP de Kamer nadrukkelijk om de dialoog met de bewindspersoon te voeren en daarmee tot afspraken te komen over het vervolg van de betreffende projecten. De rapportage-eisen bij de start van de grootprojectstatus leiden - afhankelijk van de aard en de fase van het project - tot nulmetingen waartegen de voortgang afgezet kan worden (Ruimte voor de Rivier, LCF), overzicht van de status quo (EHS) en/of strakke afspraken over de verdere informatievoorziening. Deze beginfase zet de toon voor het verdere verloop van de werking van de RGP. Projecten die voor 2006 zijn gestart zoals Ruimte voor de Rivier, LCF en AWBZ hebben niet een expliciete uitgangspuntennotitie die is opgesteld door de Kamer maar vaak is er wel sprake van een brief waarin nadere afspraken omtrent informatievoorziening staan opgetekend. Het ontbreken van duidelijke informatievoorzieningsafspraken – al dan niet in de vorm van een uitgangspuntennotitie – kan het lastig maken om achteraf te bepalen wat de scope van het project was en of doelstellingen gehaald zijn.
- **Gedurende de eerste periode van uitvoering** stellen de voortgangsrapportages de Kamer in staat een vinger aan de pols te houden en te controleren in hoeverre de afspraken omtrent scope en informatievoorziening worden nageleefd. De gestelde vragen en gevoerde overleggen van de Kamer naar aanleiding van de voortgangsrapportages hebben eventueel een bijsturende werking op de projectorganisatie. De kwaliteit van de informatievoorziening hangt onder meer af van de actualiteit van de afspraken daaromtrent. De casus Modernisering AWBZ laat zien hoe essentieel het is de doelstellingen en scope vanaf het begin meetbaar en

¹⁴⁸ Kamerstuk II 2005/06, 30 388, nr.6: brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

duidelijk te formuleren. Dit is bij wetgevings-/beleidsontwikkelingsprojecten moeilijker dan bij de concretere infrastructuur- en aanschafprojecten en juist daarom van groot belang. Wanneer deze duidelijke kaders ontbreken, bestaat het gevaar dat de oorspronkelijk beoogde scope gemakkelijk uit het oog verloren wordt en wordt ingehaald door de politieke 'waan van de dag'.

- **In een verder gevorderd stadium van de uitvoering** wordt de informatiewaarde beperkter dan wanneer er nog belangrijke besluitvorming plaats moet vinden. Dit is bijvoorbeeld waar te nemen bij de projecten Ruimte voor de Rivier en LCF. Het grootste deel van het budget is in de realisatiefase reeds uitgegeven en de risico's zijn van een veel kleinere orde grootte in vergelijking met de aanvang. Het komt dan voor dat er door de Kamer weinig vragen worden gesteld en rapportages niet besproken worden in een overleg zoals vaak bij de LCF (en Vervanging pantservoertuigen) het geval was. In het geval van de EHS worden de voortgangsrapportages pas zeer laat behandeld en die van Ruimte voor de rivier worden nog slechts marginaal besproken in de overleggen omtrent waterbeleid. In de meeste gevallen mag worden afgeleid dat de aandacht van de Kamer voor deze grote projecten is afgenomen¹⁴⁹ wat de vraag doet ontstaan of de grootprojectstatus nog gerechtvaardigd is. Bij de projecten EHS en Modernisering AWBZ drong zich door de veranderde context waarin de projecten worden uitgevoerd¹⁵⁰ naar verloop van tijd de vraag op in hoeverre het nog legitiem is de "projecten" als grote projecten te benaderen. Bij EHS hield deze veranderde context de decentralisatie van het beleid in, waardoor de rol van het Rijk beperkt werd en er zodoende spanning ontstond tussen waar de bewindspersoon zich volgens de RGP voor moet verantwoorden en waar deze feitelijk voor verantwoordelijk is.
- Een gevolg van een (te) late **beëindiging van de grootprojectstatus** kan zijn dat de vereiste eindevaluatie inboet aan zeggenschap, zoals bij de Modernisering AWBZ waar de projectorganisatie al een aantal jaar lang was opgeheven voordat de eindevaluatie werd opgevraagd. Het lang voortbestaan van de grootprojectstatus kan verklaard worden uit de angst vanuit de Kamer dat beëindiging als signaal zou kunnen worden opgevat dat het uitgevoerde beleid niet meer van belang wordt gevonden. Een andere verklaring is gelegen in het feit dat er voor de Kamer nauwelijks tot geen prikkels zijn om tot beëindiging over te gaan. Het project Naar een veiliger samenleving is de facto beëindigd door de projectorganisatie zelf, zonder dat de Kamer hierover expliciet een formeel besluit heeft genomen.

Over het algemeen geldt dat de toegevoegde waarde van de RGP met betrekking tot verbeterde informatievoorziening afhangt van de reeds in plaats zijnde afspraken voor informatievoorziening binnen departementen. Voor projecten van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Defensie gelden al structurele informatielijnen¹⁵¹ die de Kamer in staat stellen projecten te monitoren. Dit neemt niet weg dat extra toegesneden informatie wenselijk kan zijn. Een meerwaarde is dat ook auditrapporten met de Kamer worden gedeeld. Bij LCF waren er voor de aanwijzing tot groot project al aanvullende afspraken gemaakt over frequente voortgangsrapportages. De stap naar een grootprojectstatus is dan kleiner en de toegevoegde waarde ervan is vooral gelegen in de signaalfunctie van de regeling.

¹⁴⁹ Getuige ook de kritische kanttekeningen van de commissie voor de Rijksuitgaven over een afnemende trend van de vragen en overleggen in het kader van de RGP.

¹⁵⁰ Bij de EHS geldt dat de rol van het Rijk sinds de decentralisatie zeer beperkt is en bij Modernisering AWBZ werd de projectorganisatie in 2004 al afgebouwd en ondergebracht bij de beleidsdirecties.

¹⁵¹ Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) respectievelijk Defensie Materieel Proces (DMP).

De herziene RGP van 2006 kent een aantal nieuwe elementen die de Kamer kan aanwenden om de grootprojectstatus beter te benutten zoals het rapporteurschap en de uitgangspuntennotitie. Het nieuw geëxpliciteerde rapporteurschap is niet ingezet bij projecten die al voor invoering van de nieuwe regeling een grootprojectstatus hadden. Van alle “nieuwe” projecten is alleen bij HWBP-2 afgezien van de inzet van rapporteurs.¹⁵² Bij projecten met een rapporteur is de afstand tussen de Kamer en de projectorganisatie kleiner en wordt de betrokkenheid van de Kamer verder vergroot. Hierdoor kan informatievoorziening en verantwoording beter toegespitst worden op de zaken die de Kamer van belang acht.

Het terugzendrecht dat is opgenomen in de herziene regeling is gedurende de looptijd eenmaal toegepast, bij het project Vervanging F-16. De toepassing van het terugzendrecht in dit geval moet gezien worden in het licht van het politiek beladen debat dat in 2009 speelde rondom de vervanging van de F-16.

VI.7.2. GEVOLGEN OP PROJECTNIVEAU

De invloed van de RGP op projectniveau kent twee belangrijke elementen: de disciplinerende werking en de rapportagelast.

Aandacht en de disciplinerende werking van de RGP

Het effect van de RGP op de projectbeheersing hangt sterk af van de mate waarin het uitvoerende departement bekend is met projectmatig werk. Bij het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu is men al dusdanig gewend om te werken op projectbasis, dat bij deze ministeries uitgebreide protocollen bestaan ten aanzien van projectmanagement, op basis waarvan voor de projecten LCF respectievelijk Ruimte voor de Rivier de projectorganisaties zijn ingericht. Deze protocollen worden dit jaar bovendien geëvalueerd en herzien. Voor deze departementen is de disciplinerende werking vanuit de RGP beperkt.

Bij ministeries met minder ervaring met grote projecten als BZK, EZ en VWS wordt projectmanagement gebaseerd op bestaande kaders als Prince II en MSP ingericht, maar is het meer op ad hoc-basis. Hiervoor geldt dat de disciplinerende werking van de RGP afhangt van de aard van het project en van hoe de RGP wordt ingezet. Bij het interdepartementale programma Naar een veiliger samenleving was de centrale verzameling van informatie opgelegd door de RGP van grote waarde als intern sturingsinstrument. Ditzelfde gold voor het project Modernisering AWBZ waar medewerkers vanuit de beleidsdirecties in een aparte projectorganisatie werden ondergebracht. De status van groot project hielp ook de projectwerkzaamheden te legitimeren wanneer deze conflicteerden met die van de beleidsdirecties. Bij EHS resulteerde de grootprojectstatus vooral in een synthese van informatie uit verschillende bronnen en was van een standaard projectaanpak met aparte projectorganisatie geen sprake.

Over het algemeen geldt dat de signaalfunctie van de aanwijzing tot groot project ook binnen de ministeries leidt tot een hoger attentieniveau met een groter gevoel voor urgentie in alle lagen van de

¹⁵² In de uitgangspuntennotitie of basisrapportage wordt niet ingegaan op de reden hieromtrent.

projectorganisatie. Dit helpt in het geval van bijvoorbeeld Ruimte voor de Rivier ook bij de aansturing van lagere overheden.

Rapportagedruk door de RGP

Wanneer er al uitgebreide protocollen voor projectmanagement opgesteld zijn leidt het hanteren van de grootprojectstatus tot een extra externe rapportagelijijn, naast de interne of reeds bestaande externe rapportagelijijnen. De rapportagelast is dan relatief beperkt. Ook in afwezigheid van dergelijke standaardprotocollen is de gevraagde informatie voor interne beheersing van het project gewenst en meestal al voor handen. Dat de voortgangsrapportages niettemin veelal na de termijn van drie maanden worden opgeleverd heeft te maken met de veelheid aan informatiebronnen bij projecten met meerdere stakeholders en/of het feit dat meerdere rapportageverplichtingen in dezelfde periode vallen in verband met de verantwoordingscyclus. Daarbij moet ook de auditdienst in die periode voorzien worden van door hen opgevraagde informatie. Zolang de vertraging beperkt blijft tot enkele weken wordt het overschrijden van de voorgeschreven termijn niet als probleem ervaren door de Kamer.

Wanneer projecten in een dusdanig vergevorderd stadium geraken en de aandacht van de Kamer af lijkt te nemen, kan er ergernis ontstaan bij projectorganisaties, ministeries en auditors over het feit dat er nog steeds halfjaarlijks een rapportage moet worden opgeleverd. Verder geldt voor ministeries met minder ervaring en standaardwerkwijzen voor grote projecten dat de aanwijzing tot groot project leidt tot een in ieder geval gevoelsmatig grotere last.

VI.7.3. AFWEGINGEN BIJ INSTELLEN EN/OF AANHOUDEN VAN DE GROOTPROJECTSTATUS

De Kamer komt om verschillende redenen tot het besluit een project de grootprojectstatus te verlenen. Een voor de hand liggende reden is de behoefte aan meer informatie, maar in specifieke gevallen vormt de aanleiding om de informatievoorziening van verschillende deelprojecten uniform en consistent te krijgen (zoals bij EHS en Eergerelateerd geweld). De aanwijzing van het project Naar een veilige samenleving illustreert dat het enige doorslaggevende criterium voor aanwijzing tot groot project het gegeven is of de Kamer iets een groot project vindt of niet.

Bij de keuzes omtrent het instellen of behouden van de grootprojectstatus spelen ook politieke motieven een rol. De inzet van de RGP geeft een sterk signaal af aan bewindspersonen en de ambtelijke organisatie van het belang van een project. Het effect van de signaalfunctie van de RGP kan twee kanten opwerken op projectniveau: de aanwijzing tot groot project kan extra mandaat en gewicht geven aan een project (zoals bij Ruimte voor de Rivier en Naar een veiliger samenleving) maar een politiek gemotiveerde inzet van de RGP kan er ook toe leiden dat de grootprojectstatus wordt toegepast of behouden blijft terwijl dit niet logisch (meer) volgt uit de criteria voor aanwijzing tot groot project.

Zo werd in het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven al aangegeven dat het programma Eergerelateerd geweld geen duidelijk omljnd project was¹⁵³ waarna al snel duidelijk werd dat de grootprojectstatus inderdaad lastig toepasbaar was op dit dossier. Bij andere projecten geldt dat de toepasbaarheid van de criteria tijdens het project wijzigde (zoals de rol van het Rijk bij EHS) of dat door

¹⁵³ Kamerstuk II 2005/06, 30 388, nr. 1: Advies van de commissie voor de Rijksuitgaven.

de voortgang van het project de meerwaarde van de verbeterde controlerende taak van de Kamer steeds minder opweegt tegen de administratieve lasten (zoals bij Ruimte voor de Rivier). Onduidelijk is wat precies de redenen zijn voor het niet tijdig beëindigen van de grootprojectstatus. Een vaker genoemde reden is dat beëindiging van de grootprojectstatus het signaal zou afgeven dat de Kamer niet meer geïnteresseerd is in het betreffende project en beleidsterrein.

ANNEX I: PROJECTFICHES

Hieronder volgt een verkorte beschrijving van het doel, planning, budget, betrokken stakeholders en rol van de Tweede Kamer bij de negentien projecten met grootprojectstatus in de onderzoeksperiode 2006 – 2014. Het betreffen de volgende projecten:

- Zandmaas / Grensmaas (Maaswerken)
- Nederlandse deel HSL-verbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens (HSL-Zuid)
- Betuweroute
- Project Mainport Rotterdam
- Ruimte voor de Rivier
- Rijks-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Merkermeer (RRAAM)
- Anders betalen voor mobiliteit
- Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 (HWBP-2)
- European Rail Transport Management System (ERTMS)
- Luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF)
- Vervanging F-16/Verwerving F-35
- Vervanging pantservoertuigen
- Modernisering overheid
- Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)
- Naar een veiliger samenleving / Veiligheid begint bij voorkomen
- Eerderelateerd geweld
- Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
- Modernisering Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)
- Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

ZANDMAAS / GRENSMAAS (MAASWERKEN)

GROOT PROJECT VAN MEI 1995 TOT HEDEN



Doel

Het project Zandmaas/Grensmaas bestaat onder meer uit het aanleggen en verhogen van kaden, het verruimen van de rivier de Maas en natuurontwikkeling. Dit wordt gecombineerd met de winning van zand en grind. Het doel is het verbeteren van de bescherming van inwoners van Limburg en Noord-Brabant tegen hoogwater in de Maas



Budget

	Oorspronkelijk budget vanuit I&M (pp 1998)	Budget per 31 december 2015 (pp 2015)
Zandmaas	321	407
Grensmaas	60	106
Totaal	381	558

*Bedragen in miljoenen euro's
(Voortgangsrapportage 29, bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 18 106, nr. 235)*



Planning

De projecten voor hoogwaterbescherming voor de Zandmaas zijn volgens afspraak in 2015 gerealiseerd. De projecten voor hoogwaterbescherming voor de Grensmaas dienen in 2017 te zijn gerealiseerd. De prioritaire (sluitstuk)kaden dienen uiterlijk in 2020 te zijn gerealiseerd



Stakeholders

- Ministerie Infrastructuur en Milieu als convenantpartner (voorheen ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), kleine bijdrage vanuit ministerie van Economische Zaken (tevens convenantpartner)
- Provincie Limburg als convenantpartner
- Rijkswaterstaat en waterschappen als uitvoerders

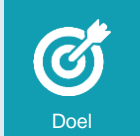


Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: zeer omvangrijk, aanzienlijke investering vanuit en grote verantwoordelijkheid voor het Rijk (al geldt beide in grotere mate voor provincies en waterschappen)
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld

Bron(nen): Kamerstuk II 2015/16, 18 106, nr. 235, aanbieding accountantsrapport bij 29^{ste} voortgangsrapportage Zandmaas/Grensmaas

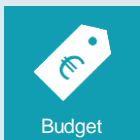
NEDERLANDSE DEEL HSL-VERBINDING AMSTERDAM-BRUSSEL-PARIJS EN UTRECHT-ARNHEM-DUITSE GREN
 GROOT PROJECT VAN JUNI 1996 TOT HEDEN



Doel

Dit project betreft de aanleg van de Hogesnelheidslijn-Zuid met als doel het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad en bevorderen van treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer

De aanleg van de HSL-Zuid is voltooid maar het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid is niet tot stand gekomen



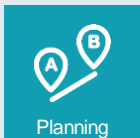
Budget

	Oorspronkelijk projectbudget* (pp 1995)	Projectbudget* per 31-12-2015 (pp 2015)
Totaal (excl. BTW)	3 413	6 503
BTW	N.v.t.**	850

*Bedragen in miljoenen euro's
 (brief bij) Voortgangsrapportage 38, Kamerstuk II 2015/16, 22 026, nr. 486)*

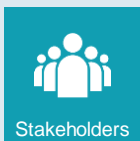
* Dit is het projectbudget zoals gehanteerd in de voortgangsrapportages; de contractkosten aan Infrasppeed voor bovenbouw aanleg en onderhoud van circa 3,5 miljard euro zijn daar niet in opgenomen

** Tot en met 2011 werd, op basis van een afspraak met het Ministerie van Financiën, de betaalde BTW op railprojecten gecompenseerd



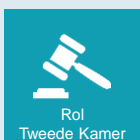
Planning

Oorspronkelijke planning was om in december 2007 klaar te zijn. Uiteindelijk start in september 2009 de Fyra-dienst, deze dienst heeft slechts veertig dagen gereden. Daarna namen Traxx-locomotieven en intercity's het over. Het project is nog niet afgesloten in afwachting van de afhandeling van het rapport van de enquêtecommissie Fyra



Stakeholders

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu als opdrachtgever
- High Speed Alliance (samenwerkingsverband tussen de NS en de KLM)



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: voldoet aan alle criteria
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld
- Veel vragen en discussie in Kamer over budgetoverschrijdingen en verdere problematiek
- De enquêtecommissie uit in haar rapport kritiek op de rol van de Tweede Kamer door te stellen dat zij niet daadkrachtig optreedt: "Tweede Kamer blaft wel, maar bijt niet"

Bron(nen): Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 18, advies commissie voor de Rijksuitgaven; Kamerstuk II 1996/97, 22 026, nr. 74, brief bij 1^{ste} voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2015/16, 22 026, nr. 486, brief bij 38^{ste} voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2015/16, 33 678, nr. 11, rapport enquêtecommissie Reiziger in de kou

BETUWEROUTE

GROOT PROJECT VAN JUNI 1996 TOT DECEMBER 2010



Doel

Het realiseren van een goederenspoorlijn van Maasvlakte tot Duitse grens bij Zevenaar omwille van de economie (versterking van positie van Nederland als transport-, distributie- en productieland) en van het milieu (verschuiving van weg- naar spoorvervoer). Daarnaast gelden ook de doelstellingen om het project binnen budget op te leveren en het streven om een optimaal rendement van de investering te verwezenlijken

Inmiddels is de goederenspoorlijn gerealiseerd. De exploitatie kost voorsnog geld in plaats van dat het wat oplevert en het onderzoek naar de modal shift (van weg- naar spoorvervoer) door het ministerie van Infrastructuur en Milieu is uitgevoerd



Budget

	Oorspronkelijk projectbudget (pp 1995)	Projectbudget per 30-6-2009 (pp 2008)
Totaal	3 744	4 683

Bedragen in miljoenen euro's
(Eindevaluatie, bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 22 589, nr. 302)



Planning

Planning was tracé op te leveren in 2005. Hoewel in 2004 de Havenspoorlijn al gebruikt kon worden (hoewel niet volgens de eindconfiguratie), is het overgrote deel van de eindconfiguratie van het A15-tracé in juni 2007 opgeleverd. De oplevering van de volledige route, spoor inclusief uiteindelijke configuratie, volgde pas in december 2009



Stakeholders

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat als opdrachtgever tot 2002
- NS-Rail Infrabeheer (later ProRail) als uitvoerder/opdrachtnemer
- Gemeenten en provincies rondom tracé



Rol
Tweede Kamer

- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld
- Vanaf begin kreeg dit project zeer veel aandacht en kritiek in Kamer door met name twijfels over de rendabiliteit van het project
- De status van groot project is beëindigd op voorwaarde dat minister op halfjaarlijkse basis blijft informeren aan de Tweede Kamer, zoals afgesproken tijdens het algemeen overleg van 8 december 2010

Bron(nen): Kamerstuk II 2009/10, 22 589, nr. 302, eindevaluatie; Kamerstuk II 2010/11, 26 399, nr. 11, jaarrapportage procedureregeling RGP; Kamerstuk II 2010/11, 22 026, nr. 325, algemeen overleg 8 dec 2010; Algemene Rekenkamer – Exploitatie van de Betuweroute (2016)

PROJECT MAINPORT ROTTERDAM
GROOT PROJECT VAN DECEMBER 1999 TOT HEDEN



Doel

Het versterken van de mainport Rotterdam door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten in het Rotterdamse havengebied op te lossen en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond. Dit wordt gedaan middels drie deelprojecten: landaanwinning, 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied en het verbeteren van het Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)



Budget

	Rijksbudget basisrapportage (pp 2005)	Rijksbudget basisrapportage (pp 2015)
Totaal	1 484	1 298

*Bedragen in miljoenen euro's
(Voortgangsrapportage 14, bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 24 691, nr. 123)*



Planning

Project loopt over het algemeen voorspoedig: op 11 juni 2014 is de Groene Verbinding geopend en op 30 juni 2015 is de eerste fase van de aanleg van Maasvlakte 2 afgerond



Stakeholders

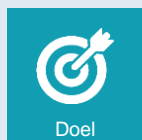
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu met hulp van de ministeries van Economische Zaken en Financiën verantwoordelijk voor realisatie, beheer en onderhoud van natuurcompensatie
- Minister van Infrastructuur en Milieu als coördinerend minister van totale project in uitvoeringsfase
- Havenbedrijf Rotterdam N.V. verantwoordelijk voor aanleg van Maasvlakte 2
- Provincie Zuid-Holland verantwoordelijk voor ontwikkeling natuur- en recreatiegebied
- Gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor Bestaand Rotterdams Gebied

Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen
- Aanvankelijk werden halfjaarlijkse en vanaf 2011 worden jaarlijkse voortgangsrapportages opgesteld en verstuurd aan de Kamer met jaarlijks ook accountantsrapportages
- Geen rapporteur aangesteld

Bron(nen): Kamerstuk II 2015/16, 24 691, nr. 123, brief regering voortgangsrapportage 14

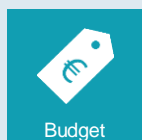
RUIMTE VOOR DE RIVIER
GROOT PROJECT VAN MEI 2001 TOT HEDEN



Doel

Een veelheid aan verschillende maatregelen moet leiden tot:

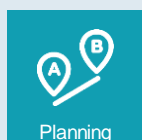
- Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen
- Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied



Budget

	Rijksbudget basisrapportage (pp 2002)	Programmabudget 31-12-2015 (pp 2015)
Vanuit V&W (nu I&M)	1 987	
Vanuit LNV (nu EZ) via EHS	200	
Totaal	2 187	2 386

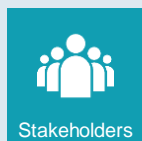
Bedragen in miljoenen euro's
(Basisrapportage, Kamerstuk II 2002/03, 18 106, nr. 121 en Voortgangsrapportage 27, bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 30 080, nr 80)



Planning

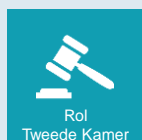
Doel was om in 2015 klaar te zijn, echter medio juni 2015 wordt ingeschat dat:

- 10 van de 34 Ruimte voor de Rivier-maatregelen na 2015 gerealiseerd worden
 - 3 van de 6 Nadere Uitwerking Riviergebied-maatregelen na 2015 gerealiseerd worden
 - Fase 3 (uit 3) van Stroomlijn eind 2016 gerealiseerd en begin 2017 opgeleverd wordt
- Nadere Uitwerking Riviergebied (NURG) en Stroomlijn zijn projecten die (op 1 maatregel na) niet onder de RGP vallen, maar wel van invloed zijn op de voortgang van het Ruimte voor de Rivier-project



Stakeholders

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu als opdrachtgever (tot 2010 ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Ministerie van Economische Zaken als medeopdrachtgever (tot 2010 ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)
- Rijkswaterstaat als grootste uitvoerder; waterschappen, provincies en gemeenten als mede-uitvoerders
- Staatsbosbeheer als verantwoordelijke voor NURG (Nadere Uitwerking Riviergebied)



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld
- Vrijwel altijd vragen en overleggen in Tweede Kamer naar aanleiding van rapportages omtrent Ruimte voor de Rivier, als onderdeel van het algemene waterbeleid

Bron(nen): Kamerstuk II 2001/02, 18 106, nr. 107, aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2002/03, 18 106, nr. 121, brief bij basisrapportage; PKB deel 1 – Ruimte voor de Rivier; Kamerstuk II 2006/07, 30 080, nr. 23, 27^{de} voortgangsrapportage

RIJKS-REGIOPROGRAMMA AMSTERDAM-ALMERE-MARKERMEER (RRAAM)

GROOT PROJECT VAN FEBRUARI 2010 TOT HEDEN



Doel

Versterking van de agglomeratiekracht van de Noordvleugel van de Randstad en daarmee versterking van de internationale concurrentiepositie van de Randstad als geheel. Centraal daarbij staat het realiseren van Almere als sociaal, economisch en ecologisch duurzame stad met een groei van 60 000 woningen, het realiseren van de bijbehorende ontsluiting en het realiseren van een Toekomst Bestendig Ecologisch Systeem



Budget

In de basisrapportage worden de totale kosten geraamd op circa 8 miljard euro. De laatste voortgangsrapportage rapporteert over de kosten en budgetten van enkele relevante projecten en niet over de totale projectkosten als geheel



Planning

Besluitvorming (fase 1) vond plaats in 2012. De uitvoering van het programma loopt tot circa 2025. Aangezien is gekozen voor een organische ontwikkeling, worden bepaalde infrastructuurmaatregelen pas gestart als er voldoende stedelijke druk is opgebouwd, zoals is afgesproken door het Rijk en regionale overheden



Stakeholders

- Overheid (ministerie van Infrastructuur en Milieu) als programmatrekker, andere ministeries (Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) gelden ook als belanghebbenden
- Decentrale overheden als mede-uitvoerders (provincie Flevoland en gemeente Almere)



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen; positief over geadviseerd door commissie voor de Rijksuitgaven met kanttekening dat verantwoordelijkheid voor groot deel ligt bij decentrale overheden en private partijen
- Achtereenvolgens zijn als rapporteur benoemd dhr. Linhard (PvdA, vanaf maart 2010), mevr. Dijkma (PvdA, vanaf september 2010) en mevr. Jacobi (PvdA, vanaf oktober 2012)
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- In de procedurevergadering van 2 oktober 2013 heeft de Kamer besloten de status van groot project voor RRAAM ook in de uitvoeringsfase te blijven handhaven. Met de Tweede Kamer zijn maatwerkafspraken gemaakt over de informatievoorziening. Het gaat daarbij om een minder zware proces- en beheersverantwoording dan gebruikelijk is volgens de Regeling Grote Projecten

Bron(nen): Kamerstuk II 2009/10, **31 089, nr. 70**, verzoek aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2010/11, **31 089, nr. 83**, basisrapportage; Kamerstuk II 2014/15, **31 089, nr. 113**, voorstel informatievoorziening vervolg RRAAM; Kamerstuk II 2015/16, **31 089, nr. 119**, voortgangsrapportage 2015

ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

GROOT PROJECT VAN MEI 2006 TOT OKTOBER 2011



Doel

Volledige invoering van een kilometerprijs op alle wegen voor alle in Nederland afgelegde afstanden, die differentieert naar milieukeurmerken, tijd en plaats en afschaffing van de motorrijtuigenbelasting en (een deel van) de belasting voor personenauto's en motorrijwielen

Door voortijdige beëindiging van het project zijn de doelstellingen niet behaald



Budget

Oorspronkelijke kostenraming (pp 2008)	5 800
waarvan initiële investering	3 350
waarvan systeem- en inningskosten	2 450
Uitgaven medio 2010 (pp 2009)	102

Bedragen in miljoenen euro's
(Eindevaluatie, Kamerstuk II 2010/11, 30 563, nr. 3)



Planning

Geplande opleverdatum van het project lag tussen 2015 en 2017. Project is voortijdig beëindigd zonder realisatie van doelen. Belangrijk moment was 11 maart 2010, toen na de val van het kabinet-Balkenende IV het thema controversieel werd verklaard



Stakeholders

- Overheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) als opdrachtgever, andere ministeries (Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën) gelden ook als belanghebbenden
- Belangenorganisaties als ANWB, TLN, VNO-NCW, MKB-Nederland



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen; voldoet aan alle criteria
- Geen rapporteur benoemd ondanks uitdrukkelijk advies van de commissie voor de Rijksuitgaven dat wel te doen
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Project is om politieke redenen beëindigd

Bron(nen): Kamerstuk II 2005/06, 30 563, nr. 1, verzoek aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2007/08, 31 305, nr. 2, rapportage <starten met de kilometerprijs>; Kamerstuk II 2007/08, 31 305, nr. 34, basisrapportage; Kamerstuk II 2007/08, 31 305, nr. 54, reactie BOR op basisrapportage; Kamerstuk II 2010/11, 31 305, nr. 189, beëindiging project; Kamerstuk II 2010/11, 30 563, nr. 3, eindevaluatie

HOOGWATERBESCHERMINGSPROGRAMMA 2 (HWBP-2)*GROOT PROJECT VAN MAART 2011 TOT HEDEN*

Doel

Het herstellen van de waterkeringen (kunstwerken en dijken) in Nederland die niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen



Budget

	Oorspronkelijk (pp 2011)	Per eind 2015 (pp 2015)
Tot. programmaring HWBP-2	3 146	2 724
waarvan project voorzien	2 352	2 307
waarvan project onvoorzien	547	246
overig	247	171

Bedragen in miljoenen euro's

(Basisrapportage, Kamerstuk II 2011/12, 32 698, nr. 2 en Voortgangsrapportage 9, Kamerstuk II 2015/16, 32 698, nr. 26)



Planning

Bij het begin van HWBP was 2015 de einddatum, hetgeen in een later stadium is verlengd tot 2017. Van vijf deelprojecten is al bekend dat deze later worden afgerond; voor één van deze deelprojecten is het geprognosticeerde eindmoment 2021



Stakeholders

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu als opdrachtgever
- Waterschappen, Rijkswaterstaat en provincie Groningen als projectbeheerders
- Provincies als toezichthouder van de waterschappen

Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen; wel is op advies van de commissie voor de Rijksuitgaven een duidelijkere kadering aangegeven om te voorkomen dat 'regulier beleid' onder de RGP gaat vallen
- Het initiatief tot aanwijzing als groot project kwam van de minister van I&M
- De grootprojectstatus ving aan met een basisrapportage. Elk halfjaar wordt een voortgangsrapportage aan de Kamer gezonden, met jaarlijks een accountantsrapport
- Geen rapporteur benoemd

Bron(nen): Kamerstuk II 2011/12, 32 698, nr. 1, verzoek aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2011/12, 32 698, nr. 2, basisrapportage; Kamerstuk II 2011/12, 32 698, nr. 26, voortgangsrapportage 9

EUROPEAN RAIL TRANSPORT MANAGEMENT SYSTEM (ERTMS)

GROOT PROJECT VAN JUNI 2013 TOT HEDEN



Doel

Bijdrage leveren aan het doel van Lange Termijn Spooragenda de kwaliteit van het spoor als vervoersproduct te verbeteren door vervanging van het beveiligingssysteem. Dit moet leiden tot verhoging van de veiligheid van het spoorstelsel, verhoging van de interoperabiliteit van het spoorstelsel, vergroten van de capaciteit van het spoorstelsel, verhogen van de snelheid van de treinen en vergroten van de betrouwbaarheid van het spoorstelsel



Budget

	Oorspronkelijk (pp 2013)	Per eind 2015 (pp 2015)
Budget	2 570	2 580

*Bedrag in miljoenen euro's
(Basisrapportage, bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33 652, nr. 14 en Voortgangsrapportage 4, bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 33 652, nr. 42)*



Planning

De planuitwerkingsfase loopt tot eind 2016 (met uitloop tot oktober 2017). De realisatiefase loopt tot 2028



Stakeholders

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu als opdrachtgever
- NS (en andere vervoersorganisaties) als vervoerders
- Prorail als beheerder van het spoomaterieel
- Europese Unie verplicht Nederland via European Deployment Plan ERTMS tot aanleg van ERTMS op korte termijn voor drie trajecten



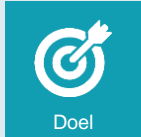
Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: project voldoet aan alle criteria
- De Kamercommissie laat de Kamer op 19 september 2013 weten dat voor het project dhr. Dijkstra (VVD) is benoemd tot rapporteur
- De grootprojectstatus ving aan met een basisrapportage. Elk halfjaar wordt een voortgangsrapportage aan de Kamer gezonden, met jaarlijks een accountantsrapport

Bron(nen): Kamerstuk II 2012/13, 33 652, nr. 1, verzoek aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2013/14, 33 652, nr. 4, railmap ERTMS 2.0; Kamerstuk II 2013/14, 33 652, nr. 13, verslag algemeen overleg maart 2014; Kamerstuk II 2013/14, 33 652, nr. 14, basisrapportage; Kamerstuk II 2015/16, 33 652, nr. 40, verslag algemeen overleg maart 2016; Kamerstuk II 2015/16, 33 652, nr. 42, voortgangsrapportage 4

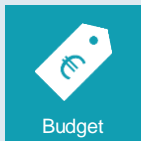
LUCHTVERDEDIGINGS- EN COMMANDOFREGATTEN

GROOT PROJECT VAN MEI 1997 TOT DECEMBER 2009



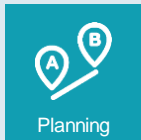
Verwerving van nieuwe luchtverdedigings- en commandofregatten met als doel het in stand houden en verbeteren van de luchtverdedigingscapaciteit en het op peil houden van de commandofaciliteiten van de taakgroepen van de Koninklijke Marine om zo bij te dragen aan het voorzien in de juiste middelen voor het uitvoeren van de taken van de krijgsmacht

Een geïntegreerd luchtverdedigings- en commandosysteem is gerealiseerd en de doelstelling van het project is daarmee bereikt

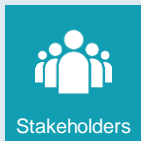


	Oorspronkelijk (pp 1997)	Realisatie (pp 2008)
Budget	1 445	1 598

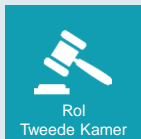
Bedragen in miljoenen euro's
(Eindevaluatie, Kamerstuk II 2008/09, 25 800, nr. 23)



Laatste schip is volgens planning in 2005 overgedragen. Een latere afsluiting van het project komt doordat een aantal subsystemen (voor luchtafweer) nog ontwikkeld en getest moest worden



- Ministerie van Defensie, uitvoerder en opdrachtgever
- Het Marinebedrijf en CAMS Force Vision, uitvoerders specifieke onderdelen
- Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) als afnemer
- Spanje en Duitsland binnen het zogenaamde «Trilateral Frigate Cooperation»-programma voor de ontwikkeling van radarsystemen
- Canada als partner voor ontwikkeling van infrarood zoek- en volgsysteem *Sirius*

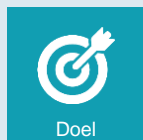


- Unaniem als groot project aangenomen: financiële omvang, hoge risico's, strategische overweging
- Jaarlijkse voortgangsrapportages met bijbehorende accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur benoemd
- De rapportages zijn alleen middels schriftelijke vragen behandeld

Bron(nen): Kamerstuk II 1996/97, 25 000 X, nr. 76, aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 1997/98, 25 800, nr. 3, basisbeschrijving; Kamerstuk II 2008/09, 25 800, nr. 23, eindevaluatie

VERVANGING F-16 / VERWERVING F-35

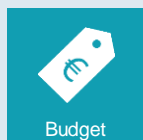
GROOT PROJECT VAN JUNI 1999 TOT HEDEN



Doel

Aanvankelijk doel: Het tijdig voorzien in adequate vervanging van de F-16 jachtvliegtuigen van de Nederlandse krijgsmacht

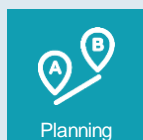
Nu: voorzien in de aanschaf en invoering van de F-35 als vervanger van de F-16 toestellen van de Nederlandse krijgsmacht



Budget

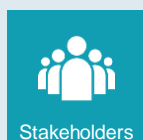
	Oorspronkelijk (pp 1998)	Per eind mei 2015 (pp 2015)
Budget	10 000 miljoen gulden	4 977 miljoen euro

(Basisdocument, Kamerstuk II 1999/00, 26 488, nr. 3 en Voortgangsrapportage eerste helft 2015, Kamerstuk II 2015/16 26 488, nr. 393)



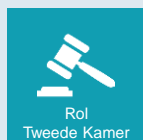
Planning

Oorspronkelijk stond de aflevering gepland vanaf 2010 en gold een invoeringstermijn tot 2025. Dit is aanzienlijk uitgelopen



Stakeholders

- Ministeries van Defensie en Economische Zaken als opdrachtgever
- Koninklijke Luchtmacht als afnemer
- TNO, NLR, NIVR en NIID als ondersteunende instellingen
- Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten als partners (het programma *Joint Strike Fighter* – nu F-35 – is een initiatief van de VS)



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: duur project volledig voor rekening en verantwoordelijkheid van het Rijk
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Sinds 2006 stelt de Algemene Rekenkamer jaarlijks monitoringsrapporten op
- Geen rapporteur benoemd
- Veel vragen en aandacht vanuit Tweede Kamer naar aanleiding van rapportages
- Op 3 april 2009 hebben de vaste commissies van Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven de jaarrapportage «Vervanging F-16» over het jaar 2008 teruggezonden op grond van artikel 14 van de RGP met het verzoek om in meer informatie omtrent de financiën te voorzien

Bron(nen): Kamerstuk II 1998/99, 26 488, nr. 2, verzoek aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 1999/00, 26 488, nr. 3, basisdocument; Kamerstuk II 2007/08, 26 488, nr. 88, verslag algemeen overleg juni 2008; Kamerstuk II 2008/09, 26 488, nr. 167, herzonden jaarrapportage 2008; Kamerstuk II 2008/09, 26 488, nr. 181, verslag algemeen overleg april 2009; Kamerstuk II 2009/10, 26 488, nr. 241, verslag algemeen overleg juni 2010; Kamerstuk II 2015/16 26 488, nr. 393, voortgangsrapportage eerste helft 2015; Kamerstuk II 2015/16, 26 488, nr. 404, voortgangsrapportage tweede helft 2015

VERVANGING PANTSERVOERTUIGEN

GROOT PROJECT VAN JUNI 1997 - HEDEN



Doel

Het project betreft de totale vervanging van de ongeveer 1600 stuks pantservoertuigen van het type M577 en YPR door drie typen pantservoertuigen, te weten het klein pantserwielvoertuig (Fennek), het infanteriegevechtvoertuig (CV-90) en het groot pantserwielvoertuig (Boxer). Elk type voertuig wordt behandeld als deelproject



Budget

	Oorspronkelijk (pp 1998)	Per 31-12-2014 (pp 2014)
Totale verwervingskosten	5 600 miljoen gulden	2021 miljoen euro
waarvan Fase 1	3 500 miljoen gulden	
waarvan Fase 2	2 100 miljoen gulden	

(Basisrapportage, Kamerstuk II 1998/99, 26 396, nr. 1 en Voortgangsrapportage 16, Kamerstuk II 2014/15, 26 396, nr. 100)



Planning

Deelproject Fennek is voltooid, bij het deelproject CV-90 zijn alle voertuigen geleverd maar het deelproject is nog niet afgesloten en bij Boxer worden de voertuigen nog geleverd. Daarmee loopt het project op orde grootte van maanden na op schema. De verwachting is dat het gehele project niet voor 2025 wordt afgerond



Stakeholders

- Ministeries van Defensie en Economische Zaken als opdrachtgevers
- Koninklijke Landmacht als verantwoordelijke voor de uitvoering


 Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: duur, langlopend en daarmee complex project
- Er zijn jaarlijks voortgangsrapportages gepaard met accountantsrapportages opgesteld en verstuurd aan de Kamer
- Per deelproject zijn halfjaarlijkse rapportages verschenen
- Geen rapporteur benoemd
- Er volgen altijd vragen op de jaarrapportages; in 2006 laatste keer besproken in een algemeen overleg

Bron(nen): Kamerstuk II 1998/99, 26 396, nr. 1, basisrapportage; Kamerstuk II 1999/00, 26 396, nr. 3, eerste voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2014/15, 26 396, nr. 100, zestiende jaarrapportage

MODERNISERING OVERHEID

GROOT PROJECT VAN NOVEMBER 2004 TOT JULI 2007



Doel

De paternalistische verzorgingsstaat hervormen tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid en het komen tot een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt, wendbaar is en tijdig inspeelt op maatschappelijke veranderingen

Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden bij dit project en grote delen van het programma liepen nog door tot na beëindiging van het project. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre de doelstelling behaald is



Budget

Er is geen inzicht in budgetten, ramingen of kosten op basis van de bekeken rapportages



Planning

Het project was voor de duur van een kabinetsperiode vastgesteld. De laatste voortgangsrapportage diende als eindrapportage waarin ingegaan wordt op de bereikte resultaten. De commissie voor de Rijksuitgaven geeft in haar advies aan dat een echte eindevaluatie nog niet aan de orde kan zijn aangezien een aantal onderdelen van het programma nog doorloopt



Stakeholders

➤ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen met aantekening van de commissie voor Rijksuitgaven dat het 'project' niet duidelijk is begrensd in tijd en kader
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld
- Hoewel de beëindiging van de status groot project vragen opriep vanuit de Tweede Kamer, was zij positief over de behaalde resultaten

Bron(nen): Kamerstuk II 2003/04, **29 362**, nr. 1, visiedocument <andere overheid>; Kamerstuk II 2004/05, **29 362**, nr. 23, advies aanwijzing groot project status; Kamerstuk II 2004/05, **29 362**, nr. 25, eerste voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2006/07, **29 362**, nr. 116, verslag van algemeen overleg feb 2007; Kamerstuk II 2006/07, **29 362**, nr. 121, verzoek tot beëindiging status groot project

NIEUWE INFRASTRUCTUUR MOBIELE COMMUNICATIE (C2000)

GROOT PROJECT VAN MAART 1997 TOT FEBRUARI 2007



Doel

C2000 is een ICT-project gericht op definitie, selectie en inrichting van een gesloten communicatienetwerk voor de hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en ambulancediensten

Netwerk is gedefinieerd, geselecteerd en ingericht en door alle regio's en de landelijke diensten operationeel in gebruik genomen



Budget

	Oorspronkelijk in 1996 (pp 2005)	Per eind 2005 (pp 2005)
Investeringskosten Rijk	399	610
Investeringskosten regio's	200	156
Jaarlijkse exploitatie (centraal)	30	73
Jaarlijkse exploitatie (decentraal)	14	13

*Bedragen in miljoenen euro's
(Eindevaluatie, bijlage bij Kamerstuk II 2005/06, 25 124, nr. 49)*



Planning

De oorspronkelijke planning uit 1996 liep tot eind 2003. Uiteindelijk is het project uitgelopen tot eind 2005*



Stakeholders

- Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, zowel opdrachtgever als opdrachtnemer
- Grote hoeveelheid en diversiteit gebruikers: brandweer, ambulancediensten, politie en de Koninklijke Marechaussee (25 veiligheidsregio's en twee landelijke organisaties)
- Leveranciers: TetraNed en DTO



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: voldoet aan alle criteria
- Slechts 1 voortgangsrapportage onder huidige RGP en een eindrapport/evaluatie
- Geen rapporteur aangesteld
- In 2003 een zeer kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer: "De belangrijkste conclusie (...) is dat de projectbeheersing onder de maat was. (...) Ook heeft de Tweede Kamer geen deugdelijk beeld gekregen van de financiële, inhoudelijke en planningtechnische aspecten van het C2000-project"

Bron(nen): Kamerstuk II, 1996/97, 25 124, nr. 2, brief aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II, 2002/03, 28 970, nr. 2, rapport Algemene Rekenkamer; Kamerstuk II, 2005/06, 25 124, nr. 49, eindevaluatie

* Daarbij de aantekening dat in de eerste brief naar de Tweede Kamer de begrippen 'landelijke uitrol' en 'implementatie' door elkaar zijn gebruikt, waardoor ze op meerdere manieren zijn uit te leggen.

NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING (VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN)

GROOT PROJECT VAN SEPTEMBER 2003 TOT NOVEMBER 2006



Doel

Het terugdringen van criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland door het aanpakken van de stelselmatige dader en van de jeugdcriminaliteit; het versterken van de opsporing en de handhaving; het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte; en het intensiveren van gerichte preventieprojecten

In verband met een beëindiging zonder eindevaluatie is het onduidelijk of deze doelen zijn gerealiseerd



Budget

De startnota somt een reeks van investeringen op tot ruim € 3 miljard. In de laatste voortgangsrapportage wordt niet gerapporteerd over de kosten. Een eindevaluatie van het project ontbreekt



Planning

De doelstellingen zoals geformuleerd in de startnota zijn gericht op de periode 2008-2010. De laatste voortgangsrapportage stamt uit 2006. Daarin wordt gesteld dat over de gehele periode van oktober 2002 tot augustus 2006 bezien het programma op schema ligt



Stakeholders

- Ministerie van Veiligheid & Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke ministeries
- Politie als uitvoerder

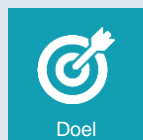


Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen n.a.v. motie: "De motie-Cornielje is al aanvaard. Daarmee heeft de Kamer zich al uitgesproken voor de grootprojectstatus. (...) Daarmee is het feitelijk al een groot project." – commissie voor de Rijksuitgaven
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarlijkse accountantsrapportages zijn opgesteld en aan de Kamer toegestuurd
- Geen rapporteur aangesteld
- De status van groot project is nooit officieel door de Kamer beëindigd: met het nieuwe kabinet in 2007 is het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* begonnen, welke niet meer tot groot project wordt gerekend

Bron(nen): Kamerstuk II 2002/03, **28 684**, nr. 1, nota <naar een veiliger samenleving>; Kamerstuk II 2002/03, **28 684**, nr. 9, eerste voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2002/03, **28 684**, nr. 12, advies aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2002/03, **28 684**, nr. 17, tweede voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2003/04, **28 684**, nr. 29, derde voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2004/05, **28 684**, nr. 51, vijfde voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2005/06, **28 684**, nr. 61, zesde voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2005/06, **28 684**, nr. 85, zevende voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2006/07, **28 684**, nr. 92, achtste voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2007/08, **28 684**, nr. 119, introductie <veiligheid begint bij voorkomen>

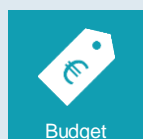
EERGERELATEERD GEWELD
GROOT PROJECT VAN DECEMBER 2005 TOT JUNI 2006



Doel

Het tegengaan van eengerelateerd geweld door een verdere ontwikkeling van maatschappelijke preventie, het vergroten van de mogelijkheden om (mogelijk) eengerelateerd geweld te signaleren bij de juiste instanties, het adequaat bieden van hulp aan en opvang van slachtoffers en een strafrechtelijke aanpak van de daders

Deze groot project-status is nog voor de eerste voortgangsrapportage beëindigd

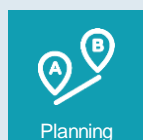


Budget

	2006	2007	2008	2009	2010
Programmabudget	1,93	2,73	2,64	2,64	2,64

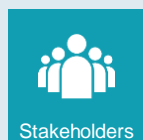
Dit betreft de financiering vanuit het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie. Daarnaast droegen de ministeries van Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (financieel) bij vanuit hun verantwoordelijkheden.

*Bedragen in miljoenen euro's
 (Brief van minister, Kamerstuk II 2006/07, 30 388, nr. 8)*



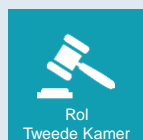
Planning

Het project kent een formele einddatum van 1-1-2011. In het advies vanuit de commissie voor de Rijksuitgaven wordt reeds aangestipt dat dit geen "duidelijk omlind project" is. In juni 2006 besluit de Kamer de status van groot project te beëindigen en akkoord te gaan met een door de minister voorgestelde alternatieve wijze van informatievoorziening



Stakeholders

- Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie als verantwoordelijke
- Ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als (in)direct betrokkenen

Rol
Tweede Kamer

- Dankzij meerderheid in Tweede Kamer als groot project aangenomen
- Eerste voortgangsrapportage verschijnt pas als project niet meer onder RGP valt
- Tijdens het algemeen overleg van 4 april 2006 (Kamerstuk 30 388, nr. 4) geven meerdere partijen aan niet langer vast te willen houden aan de status van groot project. In reactie hierop stelt de minister een alternatieve wijze van rapportering voor, waarna wordt overgegaan tot beëindiging van de status van groot project (Kamerstuk 30 388, nr. 6)

Bron(nen): Kamerstuk II 2005/06, **30 388, nr. 1**, aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2005/06, **30 388, nr. 2**, tweede (tussen-)rapportage; Kamerstuk II 2005/06, **30 388, nr. 3**, uitgangspuntennota; Kamerstuk II 2005/06, **30 388, nr. 4**, verslag algemeen overleg van april 2006; Kamerstuk II 2005/06, **30 388, nr. 8**, voorstel alternatieve aanpak

ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR
GROOT PROJECT VAN APRIL 2007 TOT HEDEN



Doel

Verwerven, inrichten en beheren van 728 500 hectare grond ten behoeve van:

1. Het behouden en herstel van de biodiversiteit
2. Bijdrage aan zogenoemde ecosysteemdiensten zoals recreatieve mogelijkheden, welzijn van burgers, beleving, levering van grondstoffen, waterretentie, waterzuivering en waterkering en CO₂-opslag



Budget

Groot deel van de EHS werd tot 2012 gefinancierd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wat werd uitgekeerd aan provincies voor verwerving, inrichting, beheer, kwaliteit en het Meerjarenplan Ontsnippering. Voor dit laatste is er vanuit het Rijk een bijdrage van 410 mln., verdeeld over de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Verkeer en Waterstaat. Over veel van deze uitgaven wordt apart gerapporteerd aan de Tweede Kamer en veel is in 2007 ook al uitgegeven. Vanaf 2014 stelt het Rijk conform het Natuurpact jaarlijks gemiddeld € 100 mln. via het Provinciefonds beschikbaar uit de middelen voor natuurintensivering voor de ontwikkeling van een robuust netwerk van natuurgebieden en € 105 mln. voor beheer conform het Bestuursakkoord Natuur; de provincies dragen aan laatste jaarlijks € 65 mln. bij. Voor 2013 is, aanvullend op de opbrengsten uit grond, € 126,9 mln. beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van extra natuur en € 65,6 mln. voor uitvoering van de subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL), herstelbeheer en hydrologie.

Hieronder volgt de budgettering zoals gerapporteerd in de eerste voortgangsrapportage.

	Besteed in 2007	Budget in 2007
Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	283	Voor 2007-2013: 2 183
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	90	160
Ministerie van Verkeer en Waterstaat		250

*Bedragen in miljoenen euro's met een verondersteld prijspeil van 2007
(Voortgangsrapportage 1, bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 14)*



Planning

Aanvankelijk geldt voor dit project een taakstelling voor het jaar 2018. Later wordt het jaar 2027 gehanteerd als tijdshorizon. In de laatste voortgangsrapportage wordt niet vermeldt in hoeverre het project op schema ligt, maar enkel dat het positief is dat er vooruitgang wordt geboekt in het licht van de gestelde ambities



Stakeholders

- Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu (voorheen ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat) als verantwoordelijke ministeries
- Staatsbosbeheer, de Dienst Landelijk Gebied, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Rijkswaterstaat als uitvoerende organisaties
- Provincies als beheerders
- Europese Unie, ten opzichte waarvan verdragsverplichtingen bestaan



Rol
Tweede Kamer

- Niet unaniem aangenomen als groot project
- Gemiddeld is er jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld en verstuurd aan de Kamer
- Er zijn geen accountantsrapporten verschenen
- Bij voortgangsrapportages 1, 2, 3 en 6 waren er telkens twee rapporteurs
- Het beleid rondom EHS is in verregaande mate overgedragen aan de provincies

Bron(nen): Kamerstuk II 2008/09, 30 825, nr. 14, eerste voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2014/15, 30 825, nr. 214, zevende voortgangsrapportage

MODERNISERING ALGEMENE WET BIJZONDERE ZIEKTEKOSTEN (AWBZ)

GROOT PROJECT VAN APRIL 2000 TOT SEPTEMBER 2009



Doel

De ombouw van de AWBZ van een systeem dat voornamelijk gestuurd wordt door de aanbieder van zorg naar een systeem waarin de zorgvrager sturend is. Hierbij zijn de volgende afgeleide subdoelstellingen:

1. de klant moet centraal gesteld worden in het nieuwe systeem
2. er moet een onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling komen voor alle AWBZ-sectoren
3. er moet een betere afstemming tussen zorgaanbod en zorgvraag komen

In de eindevaluatie wordt gesteld dat "Medio 2008 kan gesteld worden dat het AWBZ-systeem in essentie de omslag van aanbod- naar vraaggestuurd heeft gemaakt"



Budget

Voor 2000 – 2004 werd een budget van 135 miljoen gulden (ongeveer 61,3 miljoen euro) vastgesteld. In een bijlage van de eindevaluatie wordt een budget van in totaal 129.3 miljoen euro vermeld. Daarna zijn de werkzaamheden voor het project ondergebracht bij beleidsdirecties en is er niet meer gerapporteerd over de kosten in de voortgangsrapportages omdat deze zijn ingebed in de begrotingen van die beleidsdirecties



Planning

In de startnotitie is een rapportageplanning opgenomen die tot 2004 loopt. Uiteindelijk volgt in 2008 de eindevaluatie. Het is onduidelijk in hoeverre dit volgens de planning is



Stakeholders

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (DG Zorg) als opdrachtgever
- Provincies en gemeenten als uitvoerders
- Zorgverzekeraars Nederland, CVZ, Sociale Verzekeringsbank als mede-uitvoerders



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: voldoet aan drie hoofdcriteria uit de oude regeling
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages zijn opgesteld en naar de Kamer verstuurd
- Er zijn geen accountantsrapportages opgesteld voor dit project
- Geen rapporteur aangesteld
- Veel onvrede Tweede Kamer over rapportering: geen inhoudsopgaves, grote lappen tekst, weinig over financiën
- Commissie voor de Rijksuitgaven kritisch op eindevaluatie: "Formeel voldoet deze eindevaluatie aan de eisen die de RGP daar aan stelt, maar de eindevaluatie voldoet naar het idee van de commissie niet aan de kwaliteitsnormen die normaliter gesteld kunnen worden aan project- of beleidsevaluaties"

Bron(nen): Kamerstuk II 1999/00, 26 631, nr. 9, verzoek tot aanwijzing groot project; Kamerstuk II 2000/01, 26 631, nr. 10, projectomschrijving; Kamerstuk II 2005/06, 26 631, nr. 186, verslag algemeen overleg; Kamerstuk II 2007/08, 26 631, nr. 240, voortgangsrapportage 14; Kamerstuk II 2008/09, 26 631, nr. 320, advies beëindiging groot project; Kamerstuk II 2008/09, 30 597, nr. 37, eindevaluatie

STRUCTUUR VAN DE UITVOERING WERK EN INKOMEN (SUWI)

GROOT PROJECT VAN MEI 2000 – JULI 2008



Doel

Reorganisatie uitvoering werknemersverzekeringen naar een structuur waarin de cliënt centraal staat en waarin een heldere scheiding aangebracht is tussen publieke en private uitvoering van taken

SUWI-wetgeving trad in november 2001 in werking en het transformatieproces is uiteindelijk in 2007 voltooid



Budget

Er is bij dit project geen sprake van een duidelijk projectbudget. De verschillende SUWI-organisaties krijgen per jaar een budget toegekend. Voor de in financiële termen grootste SUWI-organisatie UWV bedraagt een jaarlijks budget bijna 2 miljard euro. De herstructurering dient op termijn tot besparingen te leiden



Planning

De inwerkingtreding van de SUWI-wetgeving was gepland voor januari 2002 en geschiedde dus binnen de planning. Op enkele onderdelen heeft het transformatieproces kleine vertragingen opgelopen. Dit proces is uiteindelijk in 2007 voltooid waarna de beëindiging van groot project-status in gang werd gezet



Stakeholders

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als opdrachtgever
- Ketenpartners SUWI:
 - Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), BKWI en IB
 - Gemeenten



Rol
Tweede Kamer

- Unaniem als groot project aangenomen: grote impact op samenleving, complex en ongewisse maar hoge kosten
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages zijn zonder accountantsrapportages opgesteld en verzonden naar de Kamer; de jaarverslagen van SUWI-organisaties – die de basis vormen van de informatievoorziening aan de Kamer – worden wel van accountantsverklaring voorzien
- Geen rapporteur aangesteld
- Veel verschillende evaluaties door diverse externe partijen en uitgebreide reacties van Tweede Kamer op die rapporten
- De commissie voor de Rijksuitgaven spreekt in haar advies haar waardering uit voor de wijze waarop dit project is afgerond

Bron(nen): Kamerstuk II 1999/00, **26 448, nr. 11**, voorstel aanwijzing tot groot project; Kamerstuk II 2000/01, **26 448, nr. 16**, eerste voortgangs-/basisrapportage; Kamerstuk II 2007/08, **26 448, nr. 342**, reactie kabinet op evaluatie; Kamerstuk II 2007/08, **26 448, nr. 343**, veertiende voortgangsrapportage; Kamerstuk II 2007/08, **26 448, nr. 370**, beëindiging rgp

ANNEX II: INTERVIEWLIJST

In het kader van de evaluatie is met de volgende personen gesproken:

1. De heer G.T.M. Adriaansens (Ministerie van VWS)
2. De heer R.J. de Bakker (Tweede Kamer, BOR)
3. De heer A.J. Belonje (Ministerie van I&M)
4. De heer H.L. Broens (Rijkswaterstaat)
5. De heer L.H.I. Brummelaar (Ministerie van Defensie)
6. De heer H.G. van den Burg (Ministerie van VWS)
7. De heer J.J.M. Claessens (Auditdienst Rijk)
8. Mevrouw R.K. Dik-Faber (Tweede Kamerlid (CU))
9. De heer P.J. Duisenberg (Tweede Kamerlid (VVD))
10. Mevrouw A.M.C. Eijsink (Tweede Kamerlid (PvdA))
11. De heer R.E. Genemans (Ministerie van Defensie)
12. De heer E.A.J. Groen (Tweede Kamer, commissiegriffier)
13. Mevrouw A.G.H. de Groot (Ministerie van I&M)
14. Mevrouw L. Hendrix (IPO)
15. De heer S.P. Hofkamp (Ministerie van Defensie)
16. Mevrouw L. Jacobi (Tweede Kamerlid (PvdA))
17. De heer H. Jesse (Ministerie van I&M)
18. De heer R.O. De Jong (Ministerie van Defensie)
19. De heer E.A. Keukenmeester (Rijkswaterstaat)
20. De heer M. Meijers (Ministerie van Economische Zaken)
21. De heer M.W.J. van Meurs (Ministerie van Defensie)
22. Mevrouw A. van Miltenburg (Tweede Kamerlid (VVD))
23. De heer R. de Nood (Ministerie van I&M)
24. De heer R.A. Noordsij (Tweede Kamer, BOR)
25. De heer G.F. van Pijkeren (voormalig Ministerie van VWS)
26. De heer J.B.J. de Rooij (Auditdienst Rijk)
27. De heer A.G.P. van Ruth (Ministerie van V&J)
28. De heer R.S. Schulte Nordholt (Ministerie van I&M)
29. Mevrouw J.F. Snijder-Hazelhoff (voormalig Tweede Kamerlid (VVD))
30. Mevrouw J.W. Tas (Ministerie van Economische Zaken)
31. Mevrouw L. Tijdink (Tweede Kamer, commissiegriffier)
32. De heer J.H.D. Ulenkate (Ministerie van VWS)
33. Mevrouw S. van Veldhoven (Tweede Kamerlid (D66))
34. De heer J.D. Veldman (Ministerie van Defensie)
35. De heer H.E. Waalkens (voormalig Tweede Kamerlid (PvdA))
36. Mevrouw M.J.C. van der Werf (Algemene Rekenkamer)
37. Mevrouw H.L.E. Wierda (Ministerie van BZK)
38. De heer R.J. Willems (Ministerie van I&M)
39. De heer E. Ziengs (Tweede Kamerlid (VVD))