

Vergaderjaar 2003–2004

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 5 november 2003

In de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2003 is een risicoreservering opgenomen voor de projecten Betuwelijn en HSL-Zuid ter grootte van 985 miljoen euro. Naar aanleiding hiervan heeft de Kamer de Algemene Rekenkamer begin 2003 verzocht onderzoek te doen naar de aard en de omvang van deze risicoreservering. Ten tijde van dit verzoek is de motie Hermans aangenomen (22 589, nr. 215), die oproept om na de verschijning van het rapport van de Algemene Rekenkamer een werkgroep in te stellen, die een onderzoeksvoorstel gaat vervaardigen. Op 18 juni 2003 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid» gepubliceerd (28 724, nr. 8). Na de verschijning van dit rapport heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat conform de motie Hermans de vervaardiging van een onderzoeksvoorstel ter hand genomen. Als bijlage treft u dit onderzoeksvoorstel aan.

Het Presidium heeft kennis genomen van het onderzoeksvoorstel en stelt voor ermee in te stemmen.

Doel van het onderzoek is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten.

Voorstel is een tijdelijke commissie van vijf leden in het leven te roepen om dit onderzoek uit te voeren. Het Presidium stelt voorts voor geen leden in de commissie te benoemen, die woordvoerder zijn geweest over het onderwerp van het onderzoek. Er hoeven geen plaatsvervangende leden te worden benoemd.

Het Presidium hecht eraan dat de tijdelijke commissie zo spoedig mogelijk na haar constitutie een plan van aanpak opstelt, voorzien van gedetailleerde begroting. Besluitvorming over het budget kan dan plaatsvinden.

Het Presidium gaat ervan uit dat de doorlooptijd van het onderzoek beperkt kan blijven tot 9 maanden, gerekend vanaf de constitutie van de tijdelijke commissie, maar wacht verdere voorstellen af.

De Voorzitter,
F. W. Weisglas

De Griffier,
W. H. de Beaufort

1. Werkwijze

Nadat de verschijning van het rapport «Risicoreservering voor de Betuwe-route en de HSL-Zuid» van de Algemene Rekenkamer op 18 juni 2003, heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat conform de motie Hermans de vervaardiging van een onderzoeksvoorstel ter hand genomen.

Sinds dat besluit zijn een aantal activiteiten verricht. De fracties hebben onderzoeksvragen ingediend, waar zij het onderzoek op zouden willen richten. Nog voor het zomerreces zijn enkele richtinggevende uitspraken gedaan over de aard en het karakter van het onderzoek. Aan de commissiestaf is gevraagd om gedurende het zomerreces informatie te verzamelen ter ondersteuning van nadere besluitvorming na het zomerreces. Bij de informatieverzameling tijdens het zomerreces waren betrokken: de staf van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, de staf van de commissie Rijksuitgaven, het Onderzoeks- en Verificatiebureau en de Dienst Informatievoorziening. De informatieverzameling was gericht op:

- Ordening van de ingediende onderzoeksvragen
- Verzameling van bestaand onderzoeksmateriaal uit openbare bronnen
- Maken van fact sheets met basisinformatie over projecten, die als casus voor een eventueel onderzoek zouden kunnen dienen
- Samenstellen van een overzicht van activiteiten die de regering in de afgelopen jaren heeft ondernomen om de besluitvorming en het management van infrastructuurprojecten te verbeteren
- Inventariseren van leerpunten van eerder door de Kamer verrichte onderzoeken

Op basis van de verzamelde informatie zijn beslispunten geformuleerd, waarover na het zomerreces besluiten zijn genomen. Op basis hiervan is toegewerkt naar onderhavig onderzoeksvoorstel.

2. Onderzoeksdoelstelling

Door de commissie zijn als uitgangspunten voor het onderzoek geformuleerd:

- Het onderzoek heeft betrekking op infrastructuurprojecten, die op het beleidsterrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vallen
- Het gaat erom te leren voor toekomstige infrastructuurprojecten. Ook bij onderzoek gericht op leren voor de toekomst is het evenwel noodzakelijk om terug te kijken naar projecten uit het verleden
- In het onderzoek moet een belangrijke rol ingeruimd worden voor bestuurlijke processen en voor het management van infrastructuurprojecten (onder meer organisatie, financiering, planning, ramingen, risicomanagement).
- De aanleiding voor het onderzoek wordt gevormd door beheersmatige en andere problemen bij de projecten Betuwe-route en HSL-Zuid. Deze twee projecten zullen daarom in elk geval als casus bij het onderzoek worden betrokken. Het onderzoek zal zich evenwel niet tot deze projecten beperken. Ook van andere projecten zullen aspecten worden onderzocht. De casusselectie hangt af van de nadere invulling van het onderzoek en de beschikbare onderzoekscapaciteit. Het is aan de tijdelijke commissie om bij het opstellen van een gedetailleerd onderzoeksplan (zie paragraaf 5 en 6) geschikte projecten als casus te selecteren.
- Het onderzoek richt zich niet primair op projecten, maar op de processen en mechanismen die (kunnen) leiden tot overschrijdingen,

vertragingen dan wel informatievoorziening aan de Kamer, die onjuist, te laat of onvolledig is.

- Het onderzoek richt zich op de periode tot de zomer van 2003, zodat de verdere voortgang van de projecten niet wordt gehinderd en de behandeling ervan in de Kamer op reguliere wijze doorgang kan vinden.

Op basis hiervan wordt als onderzoeksdoelstelling voorgesteld:

De *onderzoeksdoelstelling* is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten.

3. Vraagstelling

Na ordening van de onderzoeksvragen, zoals door de fracties zijn ingediend, komt de commissie tot de conclusie dat het zwaartepunt van het onderzoek zou moeten liggen bij twee onderwerpen:

- de interne besluitvorming, d.w.z. de besluitvorming zoals die binnen Kabinet en tussen Kamer en Kabinet plaatsvindt over infrastructuurprojecten
- de informatievoorziening: d.w.z. de informatie die beschikbaar is/zou moeten zijn over de voortgang van infrastructuurprojecten, de projectbeheersing en de wijze waarop die informatie aan de Kamer beschikbaar is/had moeten worden gesteld.

Dit mondt uit in de volgende vraagstelling, onderverdeeld in hoofd- en subvragen.

I. Hoe verloopt de interne besluitvorming over infrastructuurprojecten?

- Hoe komen infrastructuurprojecten op de politieke agenda
- Welke informatie heeft het Kabinet op welk moment verzameld?
- Welk besluit heeft het Kabinet op welk moment genomen op basis van welke veronderstellingen?
- Welke informatie heeft het Kabinet op welk moment aan de Kamer verstrekt?
- Welke informatie heeft de Kamer zelfstandig verzameld?
- Op welke punten wijkt het besluit van de Kamer af van het besluit van het Kabinet?
- Wat was de invloed van derden op de besluitvorming tussen Kabinet en Kamer?
- Hoe is dit proces van interne besluitvorming te verbeteren?

II. Hoe verloopt de informatievoorziening over de projectvoortgang met betrekking tot kosten, planning en risico's:

- Welk mandaat heeft het Kabinet van de Kamer gekregen op het gebied van kosten, planning en risico's?
- Hoe is het project verlopen c.q. op welke punten heeft het Kabinet het mandaat overschreden (bijv. door gewijzigde inzichten of omstandigheden, veronderstellingen die niet kloppen etc.)
- Welke informatie had het Kabinet over het projectverloop?
- Hoe en wanneer is de Kamer waarover geïnformeerd?
- Wat heeft de Kamer daarmee gedaan?
- Hoe is het proces van informatieverzameling en informatievoorziening over deze aspecten te verbeteren?

Het is aan de in te stellen tijdelijke commissie (zie par. 5) om te bepalen op welke wijze deze te werk wil gaan bij het beantwoorden van deze vragen en welke (delen van) projecten als casus worden onderzocht. De vaste

commissie voor V&W geeft de onderzoekscommissie graag hierbij het volgende in overweging:

- Het reconstrueren van een besluitvormingsproces (hoofdvraag I) vergt veel werk. Niet alleen moeten veel documenten worden opgevraagd en worden geanalyseerd, er zullen ook hoorzittingen moeten worden gehouden om meer diepte in het onderzoek te krijgen. Om dit onderdeel van het onderzoek beheersbaar te houden verdient het aanbeveling het aantal projecten te beperken tot enkele projecten.
- Bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag kan de procedureregeling Grote Projecten als normatief kader dienen. Overigens zijn er ook voor de eerste onderzoeksvraag diverse normatieve kaders voorhanden (o.a. OEEI-leidraad, Tracéwet- en PKB-procedure, Besluit milieueffectrapportage 1994).

4. Onderzoeksmodaliteit

Gelet op het doel en het karakter van het onderzoek is de Commissie V&W de mening toegedaan dat de Kamer zelf de verantwoordelijkheid moet nemen voor de uitkomsten van het onderzoek¹. De commissie stelt mede met het oog daarop aan de Kamer voor te besluiten tot een parlementair onderzoek en een tijdelijke commissie te belasten met de uitvoering van dit onderzoek. Naast de directe betrokkenheid van Kamerleden bij het onderzoek is de meerwaarde van een parlementair onderzoek ten opzichte van andere vormen van onderzoek de extra informatie die vrijkomt uit hoorzittingen en vertrouwelijke (regerings)documenten, die voor andere partijen niet beschikbaar zijn. Voor het verkrijgen van deze informatie acht de commissie de reguliere rechten die de Kamer heeft toereikend. Voor het horen van getuigen onder ede, waartoe het enquête-instrument de mogelijkheid opent, ziet de commissie op dit moment geen aanleiding.

De commissie geeft het Presidium in overweging de in te stellen commissie uit 5 leden te bestaan, die geacht worden op de hoogte te zijn van de materie.

5. Organisatie van het Onderzoek

5.1. Fasering onderzoek en planning

In tabel 1 is de voorgestelde fasering van het onderzoek weergegeven. Het onderzoek kan worden opgedeeld in vijf fasen. Per fase is in de tabel aangegeven wat de belangrijkste activiteiten in deze fase zijn en wat een realistische inschatting van de tijdsduur is.

¹ Bij andere vormen van onderzoek, zoals bij uitbesteden van onderzoek of indien hier een werkgroep mee wordt belast, ligt de verantwoordelijkheid voor de resultaten van het onderzoek niet bij de Kamer.

Tabel 1: Fasering onderzoek

Fase	Activiteiten (onder meer)	Inschatting tijdsduur
1. Opstart onderzoek	– opstellen gedetailleerd onderzoeksplan – opzetten projectorganisatie	6 weken
2. Informatieverzameling	– opstellen theoretisch kader – formuleren informatiebehoefte – ontsluiten openbare bronnen – informatieverzoek aan departement(en)	8 weken
3. Analyse	– analyse verzamelde informatie – opstellen tussenrapportage	12 weken
4. Hoorzittingen/ gesprekken	– Organiseren, houden en verslagleggen van hoorzittingen	8 weken ¹
5. Rapportage	– Opstellen eindrapport	12 weken

¹ Buiten de recessen om kunnen hoorzittingen alleen op maandag en vrijdag worden gehouden (i.v.m. andere verplichtingen van de leden). De ervaring leert dat het goed is het aantal hoorzittingen per dag te beperken tot 3 of 4, Dit betekent dat er in 8 weken tussen de 45 en 65 mensen gehoord kunnen worden. Dit zou voldoende moeten zijn.

De inschatting van de tijdsduur van de onderzoeksfasen telt op tot 46 weken ofwel ongeveer elf maanden. Dit is een realistische planning. Bij instelling van de tijdelijke commissie op 1 oktober 2003 zou deze rond 1 september 2004 kunnen rapporteren. Nadere opmerkingen bij deze planning:

- Een doorlooptijd van 11 maanden is een realistische schatting op basis van ervaringen uit het verleden. Het gedetailleerde onderzoeksplan kan leiden tot enige bijstelling van deze planning.
- Door (delen van) verschillende onderzoeksfasen parallel te laten verlopen kan tijd worden gewonnen. Ook doen zich tijdens elk onderzoek verwachte en onverwachte vertragingen voor die de planning onder druk zetten. De tijdelijke commissie kan worden gevraagd in het onderzoeksplan op te nemen hoe zij met dit type risico's omgaat.

5.2 Omvang ondersteuning en budget

De commissie van Verkeer en Waterstaat is van mening dat bij voorkeur niet tot uitbesteding van onderzoek zou moeten worden overgegaan¹. Voor de uitvoering van het onderzoek adviseert de commissie ondersteuning door een eigen staf. De ervaring leert dat de minimumbezetting voor een tijdelijke commissie bestaat uit vijf personen: een griffier, twee onderzoekers, een documentalist en iemand voor secretariële ondersteuning². Samen vormen zij een kleine projectorganisatie, die het onderzoek ondersteunt. Uitgaande van de in tabel 1 geformuleerde fasering, een doorlooptijd van maximaal 11 maanden en de aard van de werkzaamheden kunnen de eerste twee onderzoeksfasen met genoemde minimale bezetting worden doorgebracht. Vanaf fase 3 is extra onderzoekscapaciteit nodig om de planning te realiseren. Hierbij is rekening gehouden met twee tot drie extra onderzoekers. Bij de raming van het budget is ook met de volgende aspecten rekening gehouden:

- na afronding van het eigenlijke onderzoek kan de staf niet direct «ontmanteld» worden. Een deel van de ambtelijke staf zal tot en met de parlementaire behandeling (parttime) beschikbaar zijn om de commissie te ondersteunen. Ook hieraan zijn kosten verbonden. Deze laten zich wat moeilijk schatten
- Meer ondersteuning/inhuur betekent niet per definitie meer kosten. Bij meer ondersteuning wordt de doorlooptijd van het onderzoek ceteris paribus korter.

De totale kosten van de personele ondersteuning komen uitgaande van het bovenstaande uit op ongeveer 425 000 euro. Daarnaast moet rekening

¹ Uitbesteding van delen van het onderzoek aan een extern bureau is alleen te overwegen indien dit uit het oogpunt van de doorlooptijd verantwoord is (bijvoorbeeld doordat er een aantal werkzaamheden voor de commissie parallel kan worden verricht) en de kosten hiervan niet significant die van inhuur van personeel overschrijden.

² Deze minimumbezetting kost de Kamer als werkgever grofweg 270 000 euro aan brutoloonkosten op jaarbasis.

worden gehouden met een aantal doorbelastingen à 40 000 euro (onder meer voor huisvesting, klein materieel en PC's) en met onvoorziene ontwikkelingen (10%). Drukkosten zijn voor rekening van de SDU, waarmee de afspraak is dat alleen in het geval van parlementaire enquêtes drukkosten in rekening worden gebracht.

Tabel 2: Globale inschatting kosten¹

Kostenpost	Bedrag (euro)
Ondersteuning tijdelijke commissie	425 000
Uitbesteding	P.M.
Drukkosten eindrapport	n.v.t.
Materieel	40 000
Onvoorzien (10%)	46 500
Totaal	511 500

¹ Het is belangrijk hierbij in de gaten te houden dat kosten niet hetzelfde is als uitgaven. Dit is met name een issue bij de kostenpost «Ondersteuning tijdelijke commissie». Van uitgaven is sprake indien a) voor medewerkers van de Kamer, die aan de staf worden toegevoegd, vervanging van buiten van de Kamer moet worden aangetrokken en b) mensen van buiten direct ten behoeve van ondersteuning door de commissie worden ingehuurd. Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre dit beide gaat gebeuren. Voorzichtigheidshalve is ervan uitgegaan dat alle uitgaven direct/indirect ten laste komen van de commissie.

6. Aanbevelingen

Samenvattend beveelt de commissie aan:

- een tijdelijke commissie in te stellen bestaande uit 5 leden (zonder vervangers)
- doel, vraagstelling en onderzoeksanpak conform het hiervoor verwoorde voorstel vast te stellen
- de commissie te verzoeken om binnen een termijn van 11 maanden te rapporteren vanaf de datum van instelling van de tijdelijke commissie.
- een budget te reserveren van 511 500 euro.