

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

31 029

Staat van de beleidsinformatie 2007

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u het op 2 mei 2007 door ons vastgestelde rapport «Staat van de beleidsinformatie 2007» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,  
Secretaris



Inhoud

Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties	5
Deel II: Onderzoeksbevindingen	33



DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIES



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding	9
1.2	Achtergrond Staat van de beleidsinformatie	9
1.3	Aandachtspunt 2007: grote projecten	10
1.4	Onderzochte grote projecten	10
1.5	Inrichting van het onderzoek	10
1.5.1	Doelstelling	11
1.5.2	Onderzoeksvragen	11
1.6	Reikwijdte van het onderzoek	11
1.7	Leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
2.1	Algemeen beeld	13
2.2	Informatie over nut en noodzaak bij start van projecten	14
2.3	Voortgang van projecten: periodieke herijking	18
2.4	Evaluatie van grote projecten	21
<b>3</b>	<b>Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>23</b>
3.1	Algemene reactie betrokken ministers	23
3.1.1	Reactie minister van VenW namens betrokken ministers	23
3.1.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	24
3.2	Reacties per project	25
3.2.1	Reactie op «Ruimte voor de rivier»	25
3.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	25
3.2.3	Reactie op project «Mainportontwikkeling Rotterdam»	26
3.2.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	26
3.2.5	Reactie op project «Maaswerken»	26
3.2.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
3.2.7	Reactie op project «Vervanging pantservoertuigen»	27
3.2.8	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
3.2.9	Reactie op projecten «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» en «ICT in het onderwijs»	28
3.2.10	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
<b>Bijlage</b>	<b>Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>30</b>





## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### 1.1 Aanleiding

Hoe gaat de rijksoverheid ervoor zorgen dat Nederland, ondanks het stijgende waterpeil in de rivieren, niet overstroomt? Wat is het resultaat van de miljarden euro's die het kabinet in klassenverkleining heeft gestoken? Is een tweede Maasvlakte wel echt nodig?

Deze vragen verwijzen naar enkele omvangrijke beleidsprojecten waaraan de overheid werkt. Het zijn vragen waarop de Tweede Kamer antwoord wil hebben van de betrokken ministers. Om die antwoorden ook echt te krijgen, heeft zij in 1985 de Regeling grote projecten in het leven geroepen. Deze regeling is het instrument waarmee de Tweede Kamer ministers kan verplichten om over een bepaald beleidsterrein meer informatie te verschaffen dan gebruikelijk is. De Tweede Kamer gebruikt dit instrument vooral bij beleidsprojecten die grote delen van de samenleving raken of waarmee veel geld gemoeid is.

De Algemene Rekenkamer heeft voor de *Staat van de beleidsinformatie 2007* zes van deze grote projecten onderzocht. We hebben bij elk van de projecten gekeken hoe het gesteld is met de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wat zegt de verstrekte informatie over het nut en de noodzaak van de projecten, en over de resultaten die worden behaald?

### 1.2 Achtergrond Staat van de beleidsinformatie

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet jaarlijks zijn plannen voor het komende jaar. Ruim een half jaar later is het Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Op die dag presenteren de ministers hun jaarverslagen aan de Tweede Kamer. Zo wordt invulling gegeven aan de cyclus die in Den Haag «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt genoemd.

De Algemene Rekenkamer zet zich ervoor in om ieder jaar een inhoudelijke bijdrage leveren aan de debatten die volgen op Verantwoordingsdag. Dat doen wij door middel van onze jaarlijkse «rapporten bij de jaarverslagen» én ons jaarlijkse rapport «Staat van de beleidsinformatie».

In onze rapporten bij de jaarverslagen spreken we een oordeel uit over de rechtmatigheid van wat er in de jaarverslagen staat. Ook schetsen we met deze rapporten een beeld van de kwaliteit van de informatie die de ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over hun beleid. We beoordelen of de ministers voldoende informatie geven over de beoogde doelen en de daarvoor te leveren prestaties, of zij correcte toetsstenen («indicatoren») gebruiken om het bereiken van die doelen aan af te meten, en of ze duidelijk vertellen wat de behaalde beleidsresultaten zijn en welke middelen daarvoor zijn ingezet.

Onze jaarlijkse publicatie «Staat van de beleidsinformatie» vormt een aanvulling op deze tweede functie van onze rapporten bij de jaarverslagen. In deze rapportenreeks beoordelen we in hoeverre er over het beleid dat op een aantal terreinen is gevoerd voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer. Ook gaan we na in hoeverre deze informatie praktisch bruikbaar is: kan de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn beleidskeuzes goed heeft onderbouwd en over de mate waarin het beleid effectief is?

Verder kijken we, op basis van de beschikbare beleidsinformatie, wat de stand van zaken is op de beleidsterreinen die we dat jaar hebben onderzocht, en op welke punten de beleidsinformatie nog verbeterd zou kunnen worden.

Wij hopen zo bij te dragen aan verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie die ministers aan de Tweede Kamer verstrekken over nut en noodzaak, voortgang en resultaten van hun beleid.

### 1.3 Aandachtspunt 2007: grote projecten

Vorig jaar hebben we een aantal beleidsprioriteiten van het tweede kabinet-Balkenende onderzocht. Dit jaar richten we de aandacht op de prioriteiten van de *Tweede Kamer*: de beleidsterreinen waarvan de Tweede Kamer heeft bepaald dat ze dienen te vallen onder de Regeling grote projecten.<sup>1</sup> Deze regeling is door de Tweede Kamer in het leven geroepen als een verzwaren van de parlementaire controle: een verbijzondering van de informatieplicht van de bewindspersonen zoals die is opgenomen in de Grondwet.<sup>2</sup>

We delen voor dit onderzoek de projecten op in drie fasen: de voorbereiding, de uitvoering en de afronding. Van de dertig grote projecten die de Tweede Kamer tot nu toe als zodanig heeft aangewezen, zijn er op dit moment zestien afgerond. Van de veertien overige grote projecten zijn er tien in uitvoering en verkeren er drie in de opstartfase.<sup>3</sup> Op de website van Algemene Rekenkamer is in het dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007* een overzicht opgenomen van alle dertig grote projecten.<sup>4</sup>

### 1.4 Onderzochte grote projecten

We hebben zes grote projecten geselecteerd voor dit onderzoek; twee projecten die in voorbereiding zijn, twee die in uitvoering zijn en twee projecten die zijn afgerond. Onderstaand overzicht vermeldt de zes projecten en de verantwoordelijke bewindspersonen. De eerstverantwoordelijke bewindspersoon staat steeds bovenaan vermeld.<sup>5</sup>

Groot project	Verantwoordelijke bewindspersonen
• Ruimte voor de rivier	• Verkeer en Waterstaat • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• Mainportontwikkeling Rotterdam	• Verkeer en Waterstaat • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Economische zaken
• Maaswerken	• Verkeer en Waterstaat • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• Pantservoertuigen Koninklijke Landmacht	• Defensie
• ICT in het onderwijs	• Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
• Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs	• Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

<sup>1</sup> De volledige tekst van de Regeling grote projecten is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)), in het dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007*.

<sup>2</sup> Artikel 68: «De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»

<sup>3</sup> Een project draagt inmiddels niet langer de status van groot project. Dit betreft het project «Eergerelateerd geweld».

<sup>4</sup> Een overzicht van alle op dit moment lopende grote projecten is als losse bijlage bij dit rapport gevoegd. Dit overzicht is ook te raadplegen via de website van de Algemene Rekenkamer.

<sup>5</sup> In de rest van dit rapport bedoelen we met «ministers» ook eventuele staatssecretarissen die verantwoordelijk zijn voor een groot project. Aan de minister refereren we met «hij», ongeacht of de betrokken bewindspersoon in een bepaalde periode een man of een vrouw is.

### 1.5 Inrichting van het onderzoek

De centrale vraag in ons onderzoek van dit jaar heeft betrekking op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de hierboven vermelde zes grote projecten. We zijn nagegaan of de Kamer

voldoende gegevens van de betrokken minister ontvangt over nut en noodzaak, voortgang en resultaten van deze zes projecten, om haar controlerende taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

### 1.5.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen wij ten eerste een bijdrage leveren aan de verbetering van de informatievoorziening binnen het Rijk, waaronder de informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer. Ten tweede willen we het beleidsdebat inhoudelijk faciliteren: ten behoeve van de Tweede Kamer willen we voor elk van de zes projecten op basis van de beschikbare beleidsinformatie, vaststellen of de doelstellingen die de minister voor het betreffende project had geformuleerd, met de afgesproken prestaties en budgetten en binnen de gestelde tijd zijn gehaald.

### 1.5.2 Onderzoeksvragen

Onze onderzoeksvragen zijn de zes vragen waarvan het Rijk vindt dat ze gehanteerd moeten worden bij de voorbereiding van nieuw beleid en bij de verantwoording over beleid achteraf. Bij het Rijk staan deze vragen bekend als de VBTB-vragen.<sup>6</sup> Wij hebben de VBTB-vragen toegepast op de zes grote projecten die wij in dit onderzoek hebben bekeken, en zijn nagegaan in hoeverre de beschikbare beleidsinformatie over deze projecten toereikend was om deze vragen te kunnen beantwoorden.

Figuur 1 De zes VBTB-vragen rond een groot project



Voor de beantwoording van deze vragen hebben we de beschikbare beleidsinformatie bestudeerd en onze conclusies en vragen daarover voorgelegd aan de betrokken ministeries en andere experts. Het bij de beoordeling gehanteerde normenkader, de methoden en technieken van ons onderzoek en een verdere uitwerking van de zes onderzoeksvragen worden uitgebreider behandeld in deel 2, hoofdstuk 1.

### 1.6 Reikwijdte van het onderzoek

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de parlementaire besluitvorming «op zoek naar structurele oorzaken die verhinderen dat de Tweede Kamer op een goede en geloofwaardige manier haar rol op het gebied van politieke sturing en politieke controle ten aanzien van grote projecten inhoud kan geven» (2004, p. 7). De TCI heeft er indertijd voor gekozen geen uitspraken te doen over hoe het kabinet en de ambtenaren op de ministeries grote projecten moeten beheersen en managen. In dit onderzoek hebben we de

<sup>6</sup> Meer informatie over VBTB kunt u vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

nadruk wél op de ministeries gelegd, in het bijzonder op de informatievoorziening door de ministeries aan de Tweede Kamer. Daar waar naar ons idee een wisselwerking tussen ministerie en Tweede Kamer aan de orde is, hebben we die benoemd.

De uitspraken die wij in dit onderzoek doen hebben géén geldigheid voor alle grote projecten die de Tweede Kamer als zodanig heeft aangewezen. Wel menen wij uitspraken te kunnen doen over mechanismen die bij alle grote projecten spelen en die mede bepalend zijn voor de kwaliteit van de beleidsinformatie.

Verder doen wij in dit onderzoek geen uitspraken over de werking en toepassing van de Regeling grote projecten in het afgelopen jaar. Hierover rapporteert, tegelijk met het verschijnen van de *Staat van de beleidsinformatie 2007*, de «hoeder» van de Regeling grote projecten (de commissie voor de Rijksuitgaven) aan de Tweede Kamer.

### 1.7 Leeswijzer

In deel 1 van deze publicatie doen wij verslag van onze conclusies over alle zes onderzochte grote projecten. In dit deel schetsen wij een algemeen beeld, verduidelijkt aan de hand van een aantal ondersteunende voorbeelden uit deel 2.

Deel 2 bevat onze bevindingen en conclusies over de zes afzonderlijke projecten. Ook formuleren wij daar onze aanbevelingen voor de bij deze projecten betrokken ministers.

Deel 1 en deel 2 van dit rapport vormen zelfstandig leesbare onderdelen.

Bij dit rapport hoort verder een apart uitgegeven bijlage, waarin een beknopt overzicht wordt gegeven van de op dit moment (mei 2007) lopende grote projecten. De meest actuele versie van dit overzicht is terug te vinden op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)). In de overzichtsbijlage wordt bij elk groot project een dossiernummer vermeld. Diezelfde nummers vindt u terug in deel II van dit rapport, in de openingsafbeelding van ieder hoofdstuk. Onder deze nummers zijn diverse relevante documenten (voortgangsrapportages, brieven van de ministers enzovoort) op te zoeken in Parlendo, het online-archief van de Tweede Kamer (<http://parlando.sdu.nl>).

## 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Algemeen beeld

#### *Beschikbaarheid, gebruik en kwaliteit van beleidsinformatie*

Over de door ons onderzochte zes grote projecten is in zijn algemeenheid voldoende beleidsinformatie beschikbaar betreffende de noodzaak, het te verwachten nut, de voortgang van de uitvoering en de bereikte resultaten. De beschikbare informatie wordt echter nog onvoldoende gebruikt. Vooral in de voorbereidingsfase van projecten, als ministers en Tweede Kamer elkaar proberen te overtuigen van nut en noodzaak van een project, wordt vaak nog te weinig gebruikgemaakt van beschikbare relevante gegevens. De informatievoorziening over de onderbouwing van het beleid is soms onevenwichtig en soms laat, waardoor de Tweede Kamer voor voldoende feiten wordt geplaatst. Er kan veel meer *evidence based* beleid worden gevoerd bij grote projecten: beleid dat is gebaseerd op (wetenschappelijk) getoetste aannames.

De manier waarop de beleidsdoelen zijn geformuleerd, is op onderdelen niet toereikend. Dat wreekt zich tijdens de uitvoering van de projecten, omdat dan niet is aan te geven of men nog wel op koers is. Het leidt er ook toe dat achteraf niet is vast te stellen of de gewenste doelen daadwerkelijk zijn behaald.

#### *Informatievoorziening, besluitvorming en projectbeheersing*

Om onaangename verrassingen in kosten, doorlooptijd en ongewenste (neven)effecten tijdig te kunnen signaleren, is het naar ons oordeel van belang dat bewindspersonen *alle relevante informatie* melden aan de Tweede Kamer. Let wel: wij bevelen niet aan dat er *meer* informatie naar de Kamer moet worden gestuurd dan nu gebeurt.

De minister die verantwoordelijk is voor een groot project, is verplicht drie soorten documenten naar de Tweede Kamer te sturen, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt: bij aanvang van het project een basisrapportage, gedurende de uitvoering voortgangsrapportages en na afloop een eindevaluatie.

De informatiewaarde van de rapportages wordt niet bepaald door de dikte ervan. De verplichte documenten moeten echter wel zelfstandig leesbaar zijn en (dus) relevante, evenwichtige en begrijpelijke informatie bevatten.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (de commissie-Duivesteijn) aangegeven dat verbetering van de besluitvorming over, beheersing van en adequate informatie over projecten voor het kabinet voorop staan (VenW, 2005a). Enkele van de lessen die het kabinet aangeeft te hebben getrokken, zijn: er moet een transparante informatie en onderbouwing zijn, de Tweede Kamer moet eerder worden betrokken en de besluitvorming over infrastructuurprojecten moet gefaseerd zijn.

Op basis van de zes onderzochte grote projecten onderstrepen wij het belang van deze lessen. We zien echter ook dat er vorderingen zijn gemaakt sinds het rapport van de commissie-Duivesteijn. De ministeries verschillen hierin van elkaar, en ook zijn er binnen ministeries verschillen in hoe projecten worden aangepakt. Deze onderlinge verschillen kunnen leerzaam zijn voor hen die zich op een departement bezig (gaan) houden met grote projecten.

In de nu volgende paragrafen bespreken we onze conclusies en aanbevelingen meer in detail, gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek naar alle zes grote projecten. Ze volgen als het ware het verloop van een groot

project: de voorbereiding bij de start, de voortgang tijdens de uitvoering en de evaluatie van de resultaten.

Conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de individuele projecten hebben we opgenomen in deel 2 van dit rapport.

## 2.2 Informatie over nut en noodzaak bij start van projecten

*Bij de start van een groot project wordt niet alle beschikbare en relevante informatie over de noodzaak tot en het te verwachten nut van grote projecten gebruikt in de discussie tussen ministers en Tweede Kamer.*

Bij de start van elk groot project is op grond van de Regeling grote projecten een basisrapportage aan de Tweede Kamer verplicht (Tweede Kamer, 2006). In de basisrapportage moet de minister aangeven wat hij wil bereiken, hoe hij dat wil gaan doen en wat dat zal gaan kosten. Aanvullend op deze eisen schrijft de Regeling grote projecten onder andere voor dat de minister aangeeft welke risico's aan het project zijn verbonden, welke besluitvormingsmomenten zijn voorzien en dat de basisrapportage «alle overige informatie [bevat] die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer» (Tweede Kamer, 2006, p. 3). Dit betekent dat de basisrapportage een zelfstandig leesbaar stuk moet zijn, een evenwichtig en begrijpelijk document, dat tijdig wordt verstrekt. Van elk van de zes onderzochte grote projecten geven we hieronder een verbeterpunt in de opstartfase van het project aan.

### *Evenwichtige informatie*

Op basis van de rapportages van de minister moet de Tweede Kamer goed zijn geïnformeerd over de noodzaak van de te nemen maatregelen en het van die maatregelen te verwachten nut.

Dat betekent dat alle relevante informatie erin moet staan, niet alleen de gegevens die aansluiten bij de wens van de minister of de Tweede Kamer. Een voorbeeld van hoe het niet moet, is de informatievoorziening over de onderbouwing van de omvang van de aan te leggen tweede Maasvlakte (zie kader). In de onderbouwing van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam», waar de aanleg van de tweede Maasvlakte een onderdeel van is, werd destijds een rapport van het Centraal Planbureau aangehaald, maar bepaalde (belangrijke) cijfers uit dat rapport komen niet voor in de projectbeslissing die de Tweede Kamer is voorgelegd.

### De noodzaak van een Tweede Maasvlakte

Uitgebreid onderzoek heeft de afgelopen jaren bevestigd dat er ruimtetekort is in de Rotterdamse haven en dat de aanleg van een tweede Maasvlakte de beste manier is om dit tekort weg te nemen. Landaanwinning (een gedeelte van de Noordzee droogleggen) bleek de meest reële optie. De te kiezen *omvang* van de landaanwinning is echter veel minder vanzelfsprekend. De in 2020 benodigde ruimte is door het Ministerie van VenW in 1996 ingeschat op 1100 tot 1400 hectare, oplopend tot 2000 hectare in 2035. Het jaar erop kwam het Centraal Planbureau (CPB) echter met een veel lagere raming: 610 hectare in het meest gunstige groeiscenario. Bij minder gunstige groeiscenario's zou het tekort halveren of zelfs geheel verdwijnen. De minister verzocht daarop een begeleidingscommissie de uitkomsten van het CPB te bestuderen. De commissie berekende in haar eindrapportage zelf dat het ruimtetekort in 2020 800 à 900 hectare zou bedragen.

In de projectbeslissing uit 1997 sprak het kabinet plotseling over 1000 hectare landaanwinning. De minister deelde daarbij weliswaar mee dat het CPB kanttekeningen had geplaatst bij de omvang van het ruimtegebrek, maar meldde de Tweede Kamer alleen de 800 à 900 hectare waar de begeleidingscommissie op uit was gekomen.

Een ander voorbeeld van hoe het in de toekomst anders moet, is het project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs». We concluderen dat halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw in de politiek de discussie over de noodzaak en het nut van klassenverkleining niet goed is gevoerd (zie kader). Er was sprake van sterke druk vanuit de Tweede Kamer om dit project snel en grootschalig uit te voeren en wij concluderen dat daaraan beperkt tegenwicht is geboden. Noch in de basisrapportage, noch in de latere voortgangsrapportages heeft de minister van OCW de Tweede Kamer gemeld dat uit onderzoek was gebleken dat klassenverkleining alleen zou bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs als er een veel substantiëlere verkleining van het aantal leerlingen per groep zou zijn dan die waarop werd ingezet.

### Het nut van klassenverkleining

De redenering dat een kleinere groepsgrootte in het basisonderwijs zou leiden tot beter presterende leerlingen, is in de Verenigde Staten onderzocht. Het bleek dat een groepsgrootte van 15 tot 17 leerlingen een positief effect had op de (ontwikkeling van) reken- en taalprestaties van vooral jonge leerlingen. In de basisrapportage van het project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» haalde de minister van OCW deze studie wel aan, maar vermeldde niet de groepsgrootte waarop het bewezen effect betrekking had (OCW, 1997a). De minister zette in op een gemiddelde groepsgrootte van 25 leerlingen. Hij verwees in de basisrapportage weliswaar naar een aantal wetenschappelijke studies over de kwaliteit van het basisonderwijs, maar in geen van die studies stond iets over de invloed van groepsgrootte daarop. Adviezen van de Onderwijsraad om voorafgaand aan of desnoods meteen na landelijke invoering van klassenverkleining een (kleinschalig) experiment te houden, zijn niet in de rapportages aan de Tweede Kamer gemeld. Een dergelijk experiment had kunnen uitwijzen of de in te zetten maatregelen in de Nederlandse situatie zouden werken. En dus ook of het geld zinvol zou worden besteed.

Om ervoor te zorgen dat *beide partijen* alle relevante en beschikbare informatie kunnen gebruiken in hun besluitvorming, is het belangrijk dat de ministers evenwichtige rapportages naar de Tweede Kamer sturen.

#### *Tijdige informatie*

Ministers dienen de informatie in het juiste stadium naar de Tweede Kamer te sturen. Het is immers niet bedoeling dat de Kamer voor voldongen feiten wordt geplaatst. Bij een aantal beleidskeuzes in de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe pantservoertuigen voor de Koninklijke Landmacht is dat wél gebeurd (zie kader).

### Keuzes voor nieuwe pantservoertuigen

Bij de besluitvorming over de vervanging van de pantservoertuigen YPR en M577 is het Ministerie van Defensie rond de eeuwwisseling afgeweken van de eigen standaard-procedure.

De afweging van mogelijke manieren om in de vervanging te voorzien, is niet met de Tweede Kamer doorlopen. De keuze tussen «kopen van de plank» (het aanschaffen van een al bestaand voertuig) en deelname aan een ontwikkelingsproject was door de staatssecretaris al gemaakt. En bij het vaststellen van de eisen waaraan het nieuwe voertuig moet voldoen, is de Kamer ook voor een voldongen feit komen te staan. Het Ministerie van Defensie had zich al geëngaat aan de Boxer, een pantservoertuig dat ontwikkeld zou gaan worden in een samenwerkingsproject van een aantal EU-landen.

Net zo ongewenst als het plaatsen van de Tweede Kamer voor voldongen feiten, is het ten onrechte presenteren van beleidsvoornemens als voldongen feiten. Ministers moeten in de presentatie van hun informatie aan de Tweede Kamer duidelijk zijn over waar zij keuzes hebben gemaakt die zij ter toetsing aan de Tweede Kamer voorleggen en waar zij rapporteren over harde randvoorwaarden waar geen discussie (meer) over mogelijk is. Een voorbeeld van waar dat laatste minder goed is gegaan, is de informatievoorziening over de onderbouwing van het project «Ruimte voor de rivier». Een aantal uitgangspunten van dit project is, zoals de minister van VenW in een later stadium zelf ook aangaf, veel meer een strategische beleidskeuze geweest dan een eenduidige, planologische onvermijdelijkheid (zie kader).

### De keuze voor ruimte voor de rivier

Bij de start van het project «Ruimte voor de rivier», in 2001, stelde de minister van VenW dat de grenzen van traditionele oplossingen om te voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen waren bereikt. Deze stelling werd echter niet onderbouwd of ter discussie gesteld. Wij zijn geen inventarisatie tegengekomen van traditionele waterkeringen waarbij de technische en economische grenzen van de mogelijkheden tot bescherming echt bereikt waren.

De minister gaf daarnaast aan dat zij rekening wilde houden met een hogere waterstand dan de wet voorschrijft. Hoewel het rekening houden met veranderende omstandigheden vanuit doelmatigheid is toe te juichen – zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat over vijf jaar opnieuw een dijk moet worden verlegd – is het de vraag hoe reëel de toekomstverwachtingen van de minister waren. Uit andere bronnen dan de voortgangsrapportages blijkt namelijk dat de hoogwaterstand waarmee de minister rekende hoogst onwaarschijnlijk is; deze zal zich pas voordoen als er in Duitsland veel meer water door de rivier stroomt dan nu.

Wij bevelen de bij de onderzochte grote projecten betrokken ministers aan om in de startfase van de projecten zo expliciet mogelijk te benoemen of de uitgangspunten waarmee wordt gewerkt voldongen feiten zijn of beleidskeuzes.

#### *Duidelijke doelen*

Als de minister de Tweede Kamer meldt wat hij wil bereiken met zijn beleid en wat hij daarvoor tegen welke kosten wil gaan doen, is het uiteraard belangrijk dat hij deze doelen zo nauwkeurig mogelijk formuleert. Anders zal tijdens de uitvoering van het project niet te bepalen zijn of hij nog op koers is en weet de minister achteraf niet of hij wel heeft bereikt wat hij beoogde, en of het geld is uitgegeven volgens de afspraken. Het belang van goede doelen wordt geïllustreerd door het inmiddels afgeronde project «ICT in het onderwijs» (zie kader).



### De bedoelingen van ICT in het onderwijs

Dat er «iets» moest worden gedaan met ICT in het onderwijs, heeft voor de Tweede Kamer en het Ministerie van OCW nooit ter discussie gestaan. Volgens de minister bleef Nederland in het gebruik van ICT achter bij andere lidstaten van de EU. Vanuit die gedachte heeft het Ministerie van OCW sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw beleid ontwikkeld waarin achtereenvolgens wordt ingezet op infrastructuur, apparatuur, bijscholing van docenten en digitale leermiddelen.

De Tweede Kamer heeft in de beginfase van het project bij herhaling gevraagd naar geoperationaliseerde beleidsdoelen, maar deze zijn er nooit gekomen. De doelstellingen van het beleid waren geformuleerd in algemene, moeilijk toetsbare termen als «door een integrale aanpak het gebruik van ICT in te bedden in het onderwijs», «het realiseren van een voorsprong op de ons omringende landen in doeltreffend gebruik van ICT», «een volledige integratie van ICT in het onderwijs» en «kinderen en jongeren goed voorbereiden op de kennissamenleving».

Bij alle projecten hebben we voorbeelden gevonden van doelen die scherper kunnen worden geformuleerd. Om problemen met het meten van (de voortgang in) effectiviteit te voorkomen, bevelen wij ministers en Tweede Kamer aan om beleidsdoelen zo specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent (SMART-C) mogelijk te formuleren. In bijlage 2 werken wij deze normen verder uit.

In het verlengde hiervan wijzen we op de verplichting voor de minister om een basisrapportage naar de Tweede Kamer te sturen. Bij het project «Maaswerken» is dat niet gebeurd. Dat is deels te begrijpen in het licht van het feit dat het project voortvloeide uit een ander lopend project, maar het betekent wel dat er bij de eindevaluatie problemen kunnen ontstaan met het leggen van een koppeling tussen doelen en resultaten (zie kader).

### Doorstart van project «Maaswerken»

Voorafgaand aan de officiële start van het grote project «Maaswerken» zijn nut en noodzaak van het project gewogen. De informatievoorziening over deze afweging was toereikend en vormde een voldoende basis voor de beslissingen van de Tweede Kamer en de betrokken bewindspersonen over dit project.

Een officiële basisrapportage voor het project «Maaswerken» is echter nooit opgesteld. Omdat dit project is ontstaan uit het project «Deltaplan grote rivieren» is dat te verklaren, maar het ontbreken van een basisrapportage zal eventueel noodzakelijke actualisaties van het maatregelenpakket bemoeilijken. Datzelfde geldt voor de uitvoering van evaluaties achteraf. Er is immers geen eenduidig startpunt voor het project gedefinieerd.

Wij bevelen de Tweede Kamer aan meer gebruik te maken van het in de Regeling grote projecten opgenomen «terugzendrecht». Artikel 14 stelt: «Indien de commissie [die als eerstverantwoordelijke is aangewezen voor het groot project] van oordeel is dat de geleverde informatie ontoereikend is, dan wel de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende is, wordt de minister in staat gesteld binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Tweede Kamer te zenden.»

De Tweede Kamer kan van dit terugzendrecht gebruikmaken in alle fasen van een groot project, ook in de opstartfase van een project, als de Kamer van mening is dat de informatie over de te bereiken doelen ontoereikend is.

### 2.3 Voortgang van projecten: periodieke herijking

*Het is belangrijk dat eenmaal opgestarte projecten periodiek worden getoetst op de noodzaak ze bij te stellen of stop te zetten. Ministers moeten een zo actueel mogelijk beeld hebben van (toekomstige) ontwikkelingen in de kosten en baten van hun project. Eventuele veranderingen daarin moeten zij melden aan de Tweede Kamer. Bij de door ons onderzochte projecten voldoen de betrokken ministers doorgaans goed aan deze normen.*

Grote projecten hebben doorgaans een grootschalig en niet-regulier karakter. Dat maakt het lastig om bij de start van het project exact aan te geven van hoe lang ze zullen duren en hoeveel geld er precies aan moet worden uitgegeven. Daarom is het belangrijk dat informatie over veranderingen in wat de minister kan bereiken, wat hij daarvoor moet doen en wat dat gaat kosten, zo snel mogelijk wordt gemeld aan de Tweede Kamer.

In de uitvoeringsfase van de grote projecten zijn voortgangsrapportages verplicht: periodieke rapportages waarin de minister aan de Tweede Kamer meldt hoe het staat met de uitvoering van zijn project. De Regeling grote projecten eist dat deze rapportages melding maken van dreigende kostenoverschrijding en in hoeverre de post «onvoorzien» nog toereikend wordt geacht.

Verder is het van belang dat een minister periodiek kijkt of hij nog op de goede weg is: bestaat het probleem waarvoor het project een oplossing was nog steeds, of is er inmiddels misschien juist aanleiding voor zwaardere maatregelen?

#### *Op de goede weg*

De minister van VenW maakt werk van het onderzoek naar veranderende omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zijn grote projecten. Het Ministerie van VenW heeft inmiddels al elf van dergelijke projecten op zijn naam staan en heeft dus veel ervaring met de Regeling grote projecten (en de voorlopers daarvan). Dit ministerie heeft sinds het verschijnen van het eindrapport van de commissie-Duivesteijn de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verder verbeterd.

## Veranderende omstandigheden bij Maaswerken en Mainport Rotterdam

### Maaswerken

Ook na het kabinetsbesluit tot uitvoering van het project Maaswerken heeft de minister van VenW regelmatig verkennende activiteiten verricht naar externe ontwikkelingen die op middellange of lange termijn van invloed kunnen zijn op het project en het gewenste hoogwaterbeschermingsniveau. Zo heeft de minister het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) verzocht onderzoek te doen naar de overstromingsrisico's van de Maas op de lange termijn. Ook in opdracht van de minister publiceerde het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in 2004 een onderzoek naar overstromingsrisico's en berekende Rijkswaterstaat in de periode 2001–2005 de overstromingsrisico's voor Nederland. In november 2005 heeft de staatssecretaris van VenW daarnaast een debat aangekondigd over de actualisatie van het beschermingsbeleid tegen overstromingen. Het is de bedoeling dat in 2008 de beleidsnota *Waterveiligheid* verschijnt.

### Mainport Rotterdam

De minister van VenW heeft in een uitwerkingsovereenkomst vastgelegd dat vóórdat met de aanleg van de buitenring van de nieuwe Maasvlakte wordt begonnen, Havenbedrijf Rotterdam in 2007 een toets zal doen op de vraag naar ruimte. Daarnaast is de ontwikkeling en invulling van de Maasvlakte zelf afhankelijk gemaakt van de markt. De vlakte wordt niet in één keer aangelegd. Na elk deel moet er voldoende vraag naar ruimte zijn voordat mag worden gestart met de aanleg van de daaropvolgende fase.

Ook het Ministerie van OCW heeft gaandeweg de uitvoering van het project «ICT in het onderwijs» regelmatig gekeken of het nog wel op de goede weg zat.

## Dialogo met het veld over ICT in het onderwijs

In het begin van dit project was het voornaamste beleidsdoel het aanschaffen van apparatuur en het aanleggen van internetverbindingen. Gaandeweg de uitvoering van dat beleid werd duidelijk dat het (nieuwe) doel moest zijn dat deze apparatuur daadwerkelijk werd ingezet voor het onderwijs. Hiervoor was het noodzakelijk om docenten (bij) te scholen. Deze koersverschuivingen zijn besproken met de Tweede Kamer. Na een aantal jaren heeft de minister van OCW de onderwijsinstellingen gevraagd een visie te ontwikkelen op de daadwerkelijke integratie van ICT in het onderwijs. Ook heeft de minister in 2003 met de Tweede Kamer overlegd over de vraag of en hoe het grote project moest worden voortgezet. Dit heeft geleid tot een nieuwe accentverschuiving in het beleid: het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kwam nu meer centraal te staan.

Een dergelijke aanpak, waarbij tijdens de uitvoering van het beleid nauw contact wordt gehouden met (koepels van) scholen, maakt het mogelijk om beleid tussentijds bij te stellen.

### *Goed op weg*

Als de Tweede Kamer grote projecten groen licht geeft, is dat vaak op basis van zeer voorlopige ramingen. Zoals hierboven aangegeven, gaat de Kamer er daarbij van uit dat zij het te horen krijgt als, bijvoorbeeld, kostenoverschrijdingen zekerder worden of wanneer (de uitloop van) een planning zich uitkristalliseert.

Zo houdt de staatssecretaris van Defensie in zijn voortgangsrapportages over het project «Pantservoertuigen Koninklijke Landmacht» de Tweede Kamer goed op de hoogte van ontwikkelingen in het totale budget. Bijstellingen heeft hij tijdig gemeld. De Regeling grote projecten schrijft echter voor dat *alle* informatie die *noodzakelijk* is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer moet worden opgenomen in de voortgangsrapportages.

Dat betekent dat de staatssecretaris ten onrechte niet expliciet heeft gemeld dat de pantservoertuigen per stuk veel duurder zullen zijn dan in

het begin werd gedacht. Daarnaast is een deel van de te verwachten opbrengsten voor de Nederlandse industrie minder zeker dan het op de begroting lijkt (zie kader).

#### Duurdere pantservoertuigen, deels onzekere opbrengst

Het budget voor pantservoertuigen is tussen 1999 en 2006 (na correctie voor inflatie) *gedaald* van € 999 miljoen tot € 737 miljoen. De staatssecretaris van Defensie heeft tussentijdse wijzigingen steeds gemeld aan de Tweede Kamer. Ook de fluctuaties in het benodigde aantal voertuigen heeft hij steeds gemeld: waren er in 2000 nog 400 voertuigen nodig, in 2006 kon worden volstaan met de helft ervan.

Deze ontwikkelingen tezamen hebben een sterke invloed op de prijs per stuk. Dat is de Tweede Kamer ten onrechte niet gemeld. De prijs per stuk is inmiddels *opgelopen* van € 2,5 miljoen tot € 3,7 miljoen: een kostenstijging van 47,5% (prijsspeil 2006).

Voor de productiefase van de pantservoertuigen hanteert Nederland het uitgangspunt dat het aandeel van de Nederlandse industrie gelijk moet zijn aan de waarde van de opdracht om de voertuigen te maken. De Nederlandse opdrachtwaarde bedraagt € 480 miljoen. Hiervan is inmiddels € 360 miljoen belegd. Daar komt een nog te sluiten compensatieovereenkomst ter waarde van € 60 miljoen bij. Door de waarde van de te verwachten overdracht van las-kennis van Duitsland naar Nederland te waarderen op € 60 miljoen, is de begroting rond. Het probleem is dat we geen onderbouwing hebben gevonden van het bedrag van € 60 miljoen kennisoverdracht. Wij hebben daarom twijfels over de realiteit van dit onderdeel van het Nederlandse werkaandeel. Onduidelijk is waarop dit bedrag is gebaseerd en wat de waarborgen zijn dat de betreffende kennis ook (blijvend) in Nederland terecht zal komen.

Ook bij projecten die nog niet met de uitvoering zijn begonnen, kunnen al versturende ontwikkelingen optreden. Vertragingen in de fase waarin het kabinet bezig is met Planologische Kernbeslissingen zijn hier goede voorbeelden van. Dit is onder andere het geval bij de projecten Ruimte voor de rivier en de Tweede Maasvlakte.

#### Informatie over de planning en de kosten van de Tweede Maasvlakte

Toen de Raad van State zich in 2005 uitsprak tegen een aantal concrete beleidsbeslissingen in het derde deel van de planologische kernbeslissing (PKB) van het kabinet over het project «Mainportontwikkeling Rotterdam», koos de minister van VenW ervoor om de gewraakte beleidsbeslissingen om te zetten in «beslissingen van wezenlijk belang». Een gevolg van deze keuze is dat de PKB nu geen strakke kaders meer biedt waarbinnen de besluitvorming door andere bestuurslagen dient plaats te vinden. De kans dat er op decentraal niveau meer bezwaar- en beroepsprocedures doorlopen moeten worden, is daardoor groter. De minister heeft de Tweede Kamer aangegeven dat de planning onder grote druk staat, maar de planning is niet aangepast. In de basisrapportage geeft de minister van VenW de Tweede Kamer in 2006 aan dat de totale kosten van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» € 3 575 miljoen bedragen (prijsspeil 2005). Anders dan de € 910 miljoen onder het kopje «bijdrage Rijk» in deze weergave doet vermoeden, zijn er voor het Rijk nog andere aanzienlijke kosten. De basisrapportage maakt namelijk melding van € 574 miljoen aan «overige investeringen» die ten ook laste komen van het Rijk.

#### Tijdige informatie

De Regeling grote projecten schrijft voor dat de voortgangsrapportages die de Tweede Kamer ontvangt niet ouder mogen zijn dan drie maanden. In 2005 verschenen slechts zeven van de twintig rapportages binnen drie maanden na deze zogenaamde peildatum. Dit was voor de commissie voor de Rijksuitgaven om aan te geven dat de «actualiteitswaarde» van de voortgangsrapportages een aandachtspunt blijft (Commissie voor de Rijksuitgaven, 2006).

De commissie geeft aan dat het daarnaast ook een aantal maanden

duurde voordat de bij een project betrokken commissie de rapportage behandelt. De combinatie van late aanlevering door de ministeries en vertraagde behandeling door de Tweede Kamer kon er bijvoorbeeld toe leiden dat in 2005 over twee projecten is gesproken op basis van informatie die toen al negen maanden oud was.

De commissie roept de betreffende vaste Kamercommissie op om alert te zijn op de termijnen die gelden voor voortgangsrapporten en accountantsrapporten en zonodig bewindspersonen hierop aan te spreken, dan wel hernieuwde afspraken op dit punt te maken. Daarnaast zouden vaste Kamercommissies zelf minstens zo alert moeten zijn op een vlotte behandeling en agendering van stukken die zij ontvangen in het kader van de Regeling grote projecten.

Wij hebben geconstateerd dat op de ministeries dezelfde zorgen leven.

#### *Fasegewijs reviewen*

Wij bevelen ministers en Tweede Kamer aan om te bezien of de methode die hun Britse collega's hanteren om grote projecten beheersbaar te houden, ook in de Nederlandse situatie voordelen zou kunnen hebben. Dit «Gateway Review Process» is ontwikkeld door het Britse ministerie van Financiën. Het is een fasegewijze beoordeling van projecten gedurende de gehele looptijd. Aan het eind van elke fase beslist een team (externe) reviewers welke aanbevelingen de projectleiding verplicht is over te nemen. Elke beoordeling begint met vragen naar de actualiteit van nut en noodzaak. Vervolgens stellen de reviewers vragen over de betreffende fase. Ze gaan na of eventuele openstaande kwesties uit de vorige review inmiddels zijn opgelost en sluiten af met een aantal vragen om na te gaan of het project klaar is voor de volgende fase, inclusief een volgende review (zie bijlage 3 voor een uitgebreidere beschrijving van deze methodiek).

#### 2.4 Evaluatie van grote projecten

*Als de informatievoorziening over de met een groot project behaalde resultaten goed is opgezet, kan een departement gaandeweg bijsturen en achteraf lessen trekken. Bij de door ons onderzochte, inmiddels afgeronde grote projecten lukt dit realiseren van leereffecten in wisselende mate.*

Zijn de oorspronkelijke doelstellingen van het project verwezenlijkt? Heeft de minister daarvoor gedaan wat hij zou doen? Heeft het gekost wat het zou gaan kosten? Dat zijn vragen waar de eindevaluatie van elk groot project een antwoord op moet geven.

Twee van de grote projecten die in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn inmiddels afgerond. Bij het project «Groeps grootte» heeft de minister van OCW een onafhankelijke studie laten uitvoeren naar de effectiviteit van het beleid (zie kader). Deze oriëntatie op «leren» binnen het ministerie heeft geleid tot kennis op basis waarvan het beleid eventueel kan worden bijgesteld; een voorbeeld van een geslaagd leerproces.

## De effecten van kleinere klassen

In opdracht van de minister van OCW heeft het onderzoeksinstituut GION in 2006 een evaluatieonderzoek verricht naar het groepsgrootteproject. De conclusie van het onderzoek is dat groepsgrootte een zeer beperkte invloed heeft op de leerprestaties. De kosten van de verkleining van de groepen staan in geen verhouding tot de gevonden winst in het leren.

De omvang van de behaalde leerwinst wordt voor ongeveer 80% bepaald door kenmerken van de afkomst van de leerling, zoals het opleidingsniveau van de ouders. Slechts een klein deel van de leerwinst wordt bepaald door variatie in het onderwijs. En binnen die variatie van het onderwijs zijn het vooral de kenmerken van de leerkracht en de helderheid van de instructie die van invloed zijn op de prestaties, en niet de groepsgrootte.

Het GION constateerde wel dat hoe kleiner de groep, hoe tevredener de leerkrachten zijn.

Bij het project «ICT in het onderwijs» blijkt het een stuk lastiger om de mate van succes vast te stellen. Dat komt, zoals hiervoor al opgemerkt, doordat de doelen van dit project nooit erg precies zijn geweest én gaandeweg zijn bijgesteld.

### *Een goede evaluatie begint aan de voorkant*

De algemene les die we kunnen trekken is dat de bruikbaarheid van een eindevaluatie voor een belangrijk deel wordt bepaald in het voortraject van een project. Een aantal aanbevelingen dat we in de voorgaande paragrafen hebben gedaan, is dan ook voorwaarde om tot een goede eindevaluatie te komen:

- Goed geformuleerde doelen maken het mogelijk dat achteraf is vast te stellen of ze zijn bereikt.
- Bij de start van een groot project zou de betrokken minister expliciet moeten aangeven wanneer en hoe er zal worden geëvalueerd en wie dat gaat doen.

We bevelen de bij grote projecten betrokken ministers aan om in de eindevaluatie gebruik te maken van de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2006 opgenomen methodiek van de beleidsdoorlichtingen (Financiën, 2006). Deze methodiek omvat:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

### 3 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben vanuit het kabinet verschillende reacties ontvangen op ons onderzoek. De minister van VenW heeft gereageerd op onze algemene conclusies en aanbevelingen namens alle bij de onderzochte grote projecten betrokken bewindspersonen. Daarnaast hebben de desbetreffende ministers (van VenW, VROM, LNV, OCW, EZ en Defensie) per project gereageerd op onze specifieke conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reacties van de bewindspersonen. Een integrale weergave van de bestuurlijke reacties en onze nawoorden is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### 3.1 Algemene reactie betrokken ministers

##### *3.1.1 Reactie minister van VenW namens betrokken ministers*

De minister van VenW heeft op 26 april 2007 namens alle bij de onderzochte grote projecten betrokken bewindspersonen gereageerd. Hij spreekt zijn waardering uit over onze rapportage.

Hij is het met ons eens dat de documenten die hij volgens de Regeling grote projecten naar de Tweede Kamer moet sturen relevante, evenwichtige en begrijpelijke informatie moeten bevatten. Hij geeft wel aan dat niet altijd eenduidig vast is te stellen wat relevante informatie is. Dat kan in de tijd veranderen. Ook wijst hij erop dat de eis dat de documenten zelfstandig leesbaar moeten zijn alleen geldt voor de basisrapportage van een groot project en niet voor de voortgangsrapportages, die anders te omvangrijk zouden worden.

##### *Informatie bij de start van het project: nut en noodzaak*

De basis- en voortgangsrapportages zijn volgens de minister primair bedoeld om de controletaak van de Tweede Kamer te versterken. Besluitvorming over nut en noodzaak vindt vaak plaats op basis van andere documenten.

De minister is er voorstander van de Tweede Kamer tijdig te informeren over onderliggende opties en afwegingen. Het kabinet heeft daartoe voorgesteld om grote projecten op te knippen in vier besluitvormingsfasen, elk met een «go/no go»-beslissing.

Hoewel het streven moet zijn om doelstellingen zo veel mogelijk SMART-C te formuleren, is het volgens de minister vaak erg ingewikkeld om kwantitatief onderbouwde relaties te leggen tussen algemene en projectdoelstellingen. Ook de relatie tussen maatschappelijke output en outcome is vaak niet eenduidig te leggen, door de vele exogene factoren die van invloed zijn. De minister vindt het belangrijk om goed inzicht te hebben in de onzekerheden en risico's rond de doelen van een project.

##### *Voortgang van projecten: periodieke herijking*

De minister onderschrijft onze aanbeveling om bij periodieke herijkingen duidelijk aan te geven waar sprake is van nieuwe kennis en waar van nieuwe aannames. Hij deelt niet onze conclusie dat dit bij de projecten «Mainportontwikkeling Rotterdam» en «Vervanging pantservoertuigen» niet volledig het geval is geweest (zie hierna, § 3.2.3 en 3.2.7).

De minister vindt risicomanagement een belangrijk instrument bij de beheersing van een (groot) project. Volgens hem wordt de Tweede Kamer met de voortgangsrapportages tijdig geïnformeerd over de mogelijke kostenoverschrijdingen en uitloop in tijd.

De minister geeft aan dat er op dit moment een aantal pilots loopt met het «Gateway Review»-model.

#### *Evaluatie van grote projecten*

De minister deelt onze conclusie dat het leren van ervaringen met andere projecten belangrijk is voor de verbetering van de projectbeheersing. Om die reden worden projecten regelmatig tussentijds geëvalueerd. De minister onderschrijft onze aanbeveling om in een vroeg stadium aan te geven hoe er precies geëvalueerd moet worden. Hij is ook met ons eens dat bij een project waarbij verscheidene partijen zijn betrokken bepaald moet worden wie voor (welk deel van) de evaluatie verantwoordelijk is. De minister hecht eraan dat de onafhankelijkheid bij dergelijke evaluaties geborgd wordt, zoals bepaald in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Financiën, 2006).

#### *3.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister geeft aan dat het niet altijd eenduidig vast is te stellen wat relevante informatie is. We wijzen erop dat de Regeling grote projecten de minister en Tweede Kamer de mogelijkheid biedt om bij twijfel aanvullende afspraken te maken over welke informatie (niet) gewenst is. We realiseren ons dat de Regeling grote projecten ogenschijnlijk tegenstrijdige eisen stelt: de minister moet alles opnemen wat relevant is, maar tegelijkertijd mag hij geen al te omvangrijke documenten naar de Tweede Kamer sturen.

De informatiewaarde van rapportages wordt echter niet bepaald door de dikte ervan; niet alles hoeft erin te staan. Het gaat om een goede informatievoorziening over essentiële punten. We vinden dat niet alleen de basisrapportages zelfstandig leesbaar moeten zijn. De Tweede Kamer moet ook op basis van de voortgangsrapportages kunnen bepalen welke wijzigingen zijn opgetreden ten opzichte van de basisrapportage; daaraan moeten de voortgangsrapportages dus zijn gerelateerd, zoals ook in de memorie van toelichting van de Regeling grote projecten wordt voorgeschreven.

Wat de onderbouwing van nut en noodzaak van grote projecten betreft wijzen wij erop dat de Regeling grote projecten voorschrijft dat in de basisrapportages onder andere moet worden opgenomen: (a) de probleemanalyse en (b) de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven.

We zijn er met de minister een voorstander van om grote projecten onder te verdelen in een aantal besluitvormingsfasen en elk van deze fasen af te ronden met een beslissing over de voortgang naar de volgende fase. De informatievoorziening over het risicomanagement beoordelen we in algemene zin positief. We hebben het risicomanagement zelf niet onderzocht.

De uitkomsten van de pilots met het «Gateway review»-model zullen we met belangstelling volgen. Wij wijzen erop dat in het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt met externe reviewers en dat hun aanbevelingen niet altijd vrijblijvend zijn.

Het streven van de minister om beleidsdoelstellingen zo SMART-C mogelijk te definiëren moet niet worden verward met het leggen van wetenschappelijke, kwantitatief onderbouwde causale relaties tussen algemene doelstellingen van beleid en projectdoelstellingen. Het moet ook niet worden verward met het verdisconteren van versturende of bevorderende exogene factoren. Deze aspecten maken goed geformuleerde beleidsdoelstellingen wel extra relevant. Ook de leidraad voor Overzichten Effecten Infrastructuur (OEI) benadrukt het belang van het



goed formuleren van het probleem en (operationele) doelstellingen (VenW, 2000) We zijn het met de minister eens dat inzicht in onzekerheden belangrijk is. Deze onzekerheden moeten ook worden gemeld aan de Tweede Kamer. Hetzelfde geldt voor doelstellingen waarvan de minister vindt dat ze niet SMART-C kunnen worden geformuleerd.

### 3.2 Reacties per project

#### 3.2.1 *Reactie op «Ruimte voor de rivier»*

De minister van VenW heeft, mede namens de ministers van VROM en LNV op 26 april 2007 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het project «Ruimte voor de rivier».

De minister deelt niet onze conclusie dat er over het basisprobleem van het project (de keuze tussen ruimtelijke maatregelen en dijkversterking) van tevoren geen politieke discussie heeft plaatsgevonden. Volgens de minister is de beslissing om niet langer alleen te kiezen voor dijkversterking goed onderbouwd in de PKB, en uitgebreid besproken in de Tweede Kamer.

Onze aanbeveling om in de voortgangsrapportage duidelijk onderscheid te maken tussen feit en keuze sluit volgens de minister aan bij de huidige praktijk. Hij geeft aan in komende voortgangsrapportages een overzicht op te zullen nemen van reeds genomen beslissingen, om te voorkomen dat afgeronde discussies worden heropend.

De minister neemt onze aanbeveling om een algemeen systeem van effectindicatoren te ontwikkelen, niet over. Zo'n systeem zou nuttig zijn, maar is praktisch onhaalbaar: een inspanning op dat vlak zal waarschijnlijk pas laat resultaat opleveren. De bestaande instrumenten geven in zijn ogen voldoende duidelijkheid over de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

De minister geeft aan vooralsnog vast te houden aan 2015 als einddatum om te voldoen aan de wettelijke norm voor waterveiligheid in het rivierengebied. Hij erkent dat de planning als gevolg van de relatief lange PKB-fase onder druk is komen te staan. De komende tijd zal hij investeren in mogelijke versnellingen. Via de reguliere voortgangsrapportages zal hij het parlement informeren over de planning en de voortgang.

#### 3.2.2 *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Onze opmerking over de nut-en-noodzaak-afweging van het project «Ruimte voor de rivier» richtte zich op het *moment* waarop de uitgangspunten van het project ter discussie werden aangeboden aan de Tweede Kamer. De Regeling grote projecten schrijft voor dat het verschijnen van de basisrapportage hiervoor het juiste moment is. De PKB verscheen in dit geval vijf jaar na de start van het grote project.

Wat het door ons aanbevolen systeem van effectindicatoren betreft menen wij dat de minister een te somber beeld heeft van de hiervoor benodigde inspanningen. Wij menen dat ruimtelijke kwaliteit op intersubjectieve wijze, zoals beschreven in deel II (§ 2.3), in effectindicatoren kan worden geoperationaliseerd. Daarmee kan dan achteraf worden vastgesteld of de doelen van het project zijn behaald. In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* hebben we hier ook op gewezen.

### *3.2.3 Reactie op project «Mainportontwikkeling Rotterdam»*

De minister van VenW heeft op 26 april 2007, mede namens de ministers van VROM en LNV, gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het project «Mainportontwikkeling Rotterdam».

In reactie op onze conclusie dat de beoogde omvang van de landaanwinning voor de Tweede Maasvlakte onduidelijk is onderbouwd, geeft de minister aan dat het Rijk in aanvulling op de eerdere CPB-ramingen geen nieuwe ramingen zal opstellen. Wél zal er voorafgaand aan de start van de eerste fase van de uitvoering een toets op de marktvrage plaatsvinden. Er kan een relatie worden gelegd tussen de prognoses over de goederenstroom die deze toets oplevert en de eerdere CPB-ramingen.

De minister geeft aan dat de besluitvorming aan Rijkszijde ongeveer anderhalf jaar vertraging heeft opgelopen. Bij onze aanbeveling om een realistische inschatting te maken van de einddatum merkt de minister op dat, sinds het moment dat de PKB en de projectafspraken definitief zijn geworden, de decentrale overheden en Havenbedrijf Rotterdam de planning hanteren en beheersen. De minister erkent dat die planning onder druk staat en schrijft dat hij daarom op zoek is gegaan naar versnellingsmogelijkheden.

De minister neemt onze aanbeveling over om zowel de bijdrage als de overige kosten voor het Rijk in het vervolg in één tabel te presenteren. De minister neemt ook onze aanbeveling over om gebruik te maken van de Havenmonitor om de effecten van het project te monitoren en te evalueren. In de loop van 2007 zal duidelijk worden welke indicatoren daarvoor gebruikt gaan worden. De minister zal de Tweede Kamer daarover in de voortgangsrapportages informeren.

### *3.2.4 Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij stellen vast dat de minister niet aangeeft op welke gronden de ramingen van het CPB betreffende de benodigde oppervlakte indertijd niet zijn overgenomen. De Tweede Kamer heeft geen inzicht gehad in de onderliggende besluitvorming.

We zullen met belangstelling volgen hoe de minister de effecten van het project zal monitoren en evalueren.

### *3.2.5 Reactie op project «Maaswerken»*

De minister van VenW heeft, mede namens de ministers van VROM en LNV, op 26 april 2007 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het project «Maaswerken».

De minister is met ons eens dat bij de start van een groot project een basisrapportage voor de Tweede Kamer moet worden opgesteld met alle relevante informatie over het project. Achteraf vindt hij dat het, hoewel verklaarbaar, niet juist was om voor Maaswerken niet zo'n document op te stellen. Hij zal ervoor te zorgen dat de eindevaluatie en eventuele tussentijdse actualisaties volgens de huidige kwaliteitseisen worden uitgevoerd. De minister merkt op dat dit mogelijk is, aangezien de probleemanalyse en de beleidsveronderstellingen die aan het project ten grondslag liggen in andere documenten wel helder zijn omschreven.

De minister erkent dat een verschuiving van de einddatum van een project altijd aan de Tweede Kamer moet worden gemeld. Het door ons geconstateerde «oprekken» van de termijn waarbinnen de volledige hoogwaterbescherming in de Zandmaas gerealiseerd moet zijn, betreft zijns inziens een correctie van een formuleerfout die in de tekst was geslopen.

De minister neemt onze aanbeveling over om de ervaringen die binnen

het project «Maaswerken» zijn opgedaan met het signaleren en beheersen van risico's in de toekomst te gebruiken bij vergelijkbare projecten. Ook onze aanbeveling om bij de start van projecten de betrokken partijen hun wederzijdse verwachtingen over de rollen tijdens de uitvoeringsfase zo expliciet mogelijk te laten vastleggen, wordt overgenomen.

### *3.2.6 Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij waarderen met de toezeggingen van de minister; zijn reactie geeft ons geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

### *3.2.7 Reactie op project «Vervanging pantservoertuigen»*

De minister van Defensie heeft, mede namens de minister van EZ, op 26 april 2007 een reactie gegeven op onze rapportage over het project «Vervanging pantservoertuigen».

De minister is het oneens met onze conclusie dat de Tweede Kamer niet betrokken is geweest bij de beslissing om een nieuw groot pantserwielvoertuig mede te ontwikkelen en niet «van de plank» te kopen. De minister geeft aan dat de Tweede Kamer hierover op een aantal momenten is geïnformeerd.

De minister kan ook onze conclusie niet delen dat de Tweede Kamer voor een voldongen feit is gesteld toen het pakket van eisen aan de orde kwam. Hij stelt dat de aan het voertuig te stellen eisen deel uitmaakten van de politieke besluitvorming.

De minister kan zich evenmin vinden in onze conclusie dat de Tweede Kamer niet goed zou zijn geïnformeerd over de verdeling van het werkaandeel tussen de aan het project deelnemende landen. Hij geeft aan dat het lastig was het werkaandeel in percentages uit te drukken nadat het Verenigd Koninkrijk het programma had verlaten. Hij merkt op dat uiteindelijk wel de gehele Nederlandse financiële bijdrage aan de ontwikkeling is teruggevloeid naar Nederland via werkopdrachten aan de Nederlandse industrie.

De minister deelt onze constatering dat de prijsstijging van het pantservoertuig per stuk gedurende het traject niet expliciet is aangegeven. Hij geeft daarbij echter aan dat door het expliciet noemen van een stuksprijs ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat dit een doel of randvoorwaarde bij het project betrof.

De minister geeft aan dat de schatting van de omvang van de kennisoverdracht conform de gebruikelijke handelwijze in het compensatiebeleid is gebeurd. In hoeverre de bedrijven op basis van de overgedragen kennis toekomstige opdrachten kunnen realiseren, is en blijft onzeker. Op de invulling van de afspraken en de kennisoverdracht zal worden toegezien door alle betrokken partijen. Onze aanbeveling om zijn auditdienst de invulling van de werkaandeelverplichtingen in de jaarrapportage te laten toetsen, neemt de minister over.

### *3.2.8 Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij zijn het met de minister eens dat de Tweede Kamer op diverse momenten is geïnformeerd over de besluitvorming betreffende het medeontwikkelen van een pantservoertuig. We behandelen deze documenten in deel 2 van dit rapport. We constateren echter dat de staatssecretaris in het A-document is afgeweken van de procedure uit het Defensie Materieel Proces. Die procedure is dat eerst een behoeftestelling wordt opgesteld en aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd: pas in een volgend stadium wordt bekeken hoe die behoefte zal worden ingevuld. De

staatssecretaris had al bij de behoeftestelling gekozen voor deelname aan de ontwikkeling.

We vinden de overweging van de staatssecretaris om geen stuksprijs voor het pantservoertuig op te nemen in de voortgangsrapportages vergezocht. We bevelen hem aan om deze in het vervolg wel op te nemen. De prijsontwikkeling per voertuig is een essentieel gegeven.

Wij realiseren ons dat de waarde van de kennisoverdracht een inschatting is van de economische betekenis van de kennis die wordt overgedragen.

Wij houden twijfels bij de realiteit van de € 60 miljoen aan kennisoverdracht. Wij herhalen onze aanbeveling om in de eerstvolgende voortgangsrapportage een onderbouwing van dit onderdeel te geven.

### *3.2.9 Reactie op projecten «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» en «ICT in het onderwijs»*

De minister van OCW heeft op 17 april 2007 met waardering gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de projecten «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» en «ICT in het onderwijs».

Dat de beide OCW-projecten inmiddels als groot project zijn afgerond neemt volgens de minister niet weg dat er lessen zijn te trekken voor lopende en toekomstige projecten. Onze aanbevelingen bij de twee OCW-projecten neemt hij integraal over.

#### *Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs*

De minister geeft aan dat in de basisrapportage het advies van de commissie-Eijndhoven is opgenomen (die adviseerde om voor de onderbouw te streven naar een formatietoedeling van één leraar per 20 leerlingen) en dat daarin werd gerefereerd aan het Amerikaanse onderzoek (waarin een lager aantal leerlingen werd bepleit). Dit laatste onderzoek is ook naar de Tweede Kamer gestuurd. De Kamer kon dus over deze informatie beschikken.

De minister erkent dat het achteraf jammer is dat het in 2006 gepubliceerde evaluatieonderzoek niet eerder is uitgevoerd. Hij deelt onze constatering dat te selectief is gerapporteerd uit de beleidsevaluatie niet. Ook onze conclusie dat de minister ten onrechte claimt dat de uitkomsten bevestigen dat het groepsgroottesproject zou zijn geslaagd, deelt hij niet. De minister beschouwt de uitkomsten als een ondersteuning voor het gevoerde beleid.

#### *ICT in het onderwijs*

De minister van OCW is het niet eens met onze conclusie dat de Tweede Kamer onjuist is geïnformeerd over de toezichttaak van de Inspectie van het Onderwijs in het kader van het project ICT in het onderwijs. Hij wijst op de joint venture die hij in 2000 met de inspectie heeft gesloten. Daarin is afgesproken dat het reguliere toezicht op ICT zou worden uitgebreid. De Tweede Kamer is daar destijds over geïnformeerd.

Na 2000 is het toezichtkader van de inspectie echter gewijzigd, aldus de minister: dekkende toezichtarrangementen zijn vervangen door risicoanalyses. Hierdoor was het reguliere toezichtkader minder geschikt om aandacht te schenken aan een specifiek onderwerp zoals ICT.

De minister van OCW kan zich ook niet vinden in onze conclusie dat hij de Tweede Kamer verkeerd heeft geïnformeerd over de informatieverplichting van scholen over de besteding van de ICT-gelden.

De minister stelt dat aan de Tweede Kamer steeds is gemeld dat het merendeel van het ICT-budget via de lumpsum aan de scholen werd verstrekt. Dit geld was niet geoormerkt.

### 3.2.10 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de reactie van de minister. We constateren dat de toenemende oriëntatie op *evidence based* beleid is terug te vinden in de afronding van het project «Groetsgrootte en kwaliteit basisonderwijs». Het is goed dat behalve de basisrapportage over dit project ook het Amerikaanse onderzoek naar de Tweede Kamer is gestuurd. Dat hebben we ook in deel 2 van dit rapport aangegeven. Het zou volgens ons nog beter zijn geweest als de essentiële informatie uit dit rapport volledig en juist zou zijn opgenomen in de basis- en voortgangsrapportages zelf.

Wij realiseren ons dat het project onder politieke druk tot stand is gekomen. Wij vinden dat een dergelijke druk in de toekomst het starten van een evaluatieonderzoek niet zou moeten belemmeren, maar juist zou moeten bevorderen. Dat kan bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van bestaande rapporten en andere (onderzoeks)gegevens. Ook bevelen wij de minister aan om bij grote investeringen, waarbij het rendement op voorhand onzeker is, eerst een experiment te doen.

We delen de conclusie van de minister dat het groepsproject veel positieve (neven)effecten kent, maar wij hebben niet kunnen constateren dat het ook heeft geleid tot structureel betere leerprestaties in het basisonderwijs.

Wat het project «ICT in het onderwijs» betreft onderschrijven wij dat de onderwijsinspectie verschillende onderzoeken heeft gepubliceerd op het terrein van ICT in het onderwijs. Wij realiseren ons ook dat het toezichtkader van de Inspectie is gewijzigd in 2000. De minister meldde echter in 2003 (in de nota *Leren met ICT*) nog aan de Tweede Kamer dat onderzoek naar de invloed van ICT op de kwaliteit van het onderwijs deel uitmaakte van de algemene toezichtssystematiek van de Inspectie van het Onderwijs.

We zijn het met de minister eens dat hij de Tweede Kamer zo goed als mogelijk op de hoogte heeft gehouden van de besteding van de ICT-gelden door de scholen. We beseffen met de minister dat het werken met een «lump sum»-financiering het leggen van een één-op-één relatie tussen middelen en output bemoeilijkt.

## Algemene conclusies en aanbevelingen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	<i>Beleidsinformatie over grote projecten niet optimaal gebruikt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basis- en voortgangsrapportages zelfstandig leesbare documenten laten zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen basisrapportages zelfstandig leesbaar.</li> </ul>
§ 2.2	<i>Discussie over nut en noodzaak van nieuwe projecten wordt niet altijd goed gevoerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparante onderbouwing geven.</li> <li>• Evenwichtige rapportages maken.</li> <li>• Tweede Kamer eerder bij besluitvorming betrekken.</li> <li>• Keuzemomenten duidelijk maken.</li> <li>• Geen voldongen feiten voorleggen.</li> <li>• Doelen SMART-C formuleren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord, maar niet per se in basisrapportage.</li> <li>• Akkoord, go/no-beslissing per besluitvormingsfase voorleggen aan Tweede Kamer</li> <li>• Akkoord, maar het niet is al tijd makkelijk of mogelijk.</li> </ul>
§ 2.3	<i>Ministers geven doorgaans een actueel beeld van de uitvoering</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschil tussen nieuwe kennis en nieuwe aannames aangeven.</li> <li>• (Mogelijke) kostenoverschrijdingen en uitloop zo vroeg mogelijk Tweede Kamer melden.</li> <li>• «Gateway review»-model bekijken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord.</li> <li>• Opgenomen in risicomanagement.</li> <li>• Er loopt een aantal pilots.</li> </ul>
§ 2.4	<i>Trekken van lessen na afloop projecten lukt in wisselende mate.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moment evaluatie bepalen bij begin project.</li> <li>• Verantwoordelijkheden voor evaluatie verdelen.</li> <li>• Beleidsdoorlichtingen gebruiken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord</li> <li>• Onafhankelijkheid ook borgen.</li> <li>• Geen reactie.</li> </ul>

## Conclusies en aanbevelingen Ruimte voor de rivier

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	<i>Basisproblemen project niet onderbouwd of ter discussie gesteld</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschil tussen feit en keuze aangeven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit is al praktijk.</li> </ul>
§ 2.1	<i>Veiligheidsdoelstelling adequaat geformuleerd. Belangrijke stappen gezet in operationalisatie doelstelling ruimtelijke kwaliteit.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planstudiefase gebruiken voor formulering effectindicatoren en ijkpunten ruimtelijke kwaliteit</li> <li>• Deze aan Tweede Kamer voorleggen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuttige suggestie, maar praktisch onhaalbaar.</li> </ul>
§ 2.1	<i>Vraagtekens bij halen 2015 als einddatum.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inloop verloren jaar in PKB-fase onderbouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeren in versnellingen</li> </ul>

Conclusies en aanbevelingen Mainportontwikkeling Rotterdam

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 3.1	<i>Omvang landaanwinning onduidelijk onderbouwd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duiden hoe is omgegaan CPB-ramingen.</li> <li>• Aangeven hoe om te gaan met nieuwe ramingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktoets.</li> </ul>
§ 3.1	<i>De planning onder grote druk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inschatting maken van vertragingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versnellingsmogelijkheden zoeken.</li> </ul>
§ 3.1	<i>Overzicht totale kosten in basis-rapportage bevat niet alle kosten voor het Rijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle kosten in één overzicht opnemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgelost in nieuwe voortgangsrapportage</li> </ul>

Conclusies en aanbevelingen Maaswerken

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 4.1	<i>Discussie nut en noodzaak goed gevoerd. Ontbreken basisrapportage zal evaluatie mogelijk bemoeilijken.</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie zal conform huidige eisen zijn.</li> </ul>
§ 4.1	<i>Verschuiving einddatum project niet expliciet gemeld.</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft correctie foute verwoording.</li> </ul>
§ 4.1	<i>De minister heeft goed beeld van actualiteitswaarde beleid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitkomsten verkennende studies vermelden in voortgangsrapportages.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord.</li> </ul>
§ 4.1		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij start project betrokken partijen wederzijdse verwachtingen doen uitspreken en vastleggen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord.</li> </ul>

Conclusies en aanbevelingen Vervanging pantservoertuigen

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 5.1	<i>Tweede Kamer niet geïnformeerd over 47,5% stijging stuksprijs.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling van de prijs per stuk vermelden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stuksprijs geen randvoorwaarde project.</li> </ul>
§ 5.1	<i>Tegenstrijdige informatie over verwachte opbrengsten voor Nederland.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwachtingen in overeenstemming brengen met mogelijkheden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is voldaan aan «costshare = workshare».</li> <li>• Betrokken partijen zien toe op invulling.</li> </ul>
§ 5.1	<i>Tweede Kamer min of meer voor voldongen feiten geplaatst bij keuze voor ontwikkeling en pakket van eisen.</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tweede Kamer is voorafgaand aan onomkeerbare stappen geraadpleegd.</li> </ul>
§ 5.1	<i>Tweede Kamer niet goed geïnformeerd over afspraken werkaandeel in ontwikkelingsfase.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht geven in afspraken en realisatie werkaandeel in de ontwikkelingsfase.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrokken partijen zullen erop toezien.</li> </ul>
§ 5.1	<i>Twijfel aan realiteitsgehalte afgesproken Nederlandse werkaandeel in productiefase.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• € 60 miljoen «kennisoverdracht» in productiefase onderbouwen.</li> <li>• Departementale auditdienst oordeel laten geven over invulling werkaandeelverplichtingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inschatting is conform praktijk compensatiebeleid.</li> <li>• Akkoord.</li> </ul>

Conclusies en aanbevelingen Groeps grootte en kwaliteit basisonderwijs

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 6.1	<i>Politieke discussie nut en noodzaak van klassenverkleining onvoldoende gevoerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationele afweging Tweede Kamer over invulling projecten mogelijk maken.</li> <li>• Verwachte effecten project benoemen.</li> <li>• Noodzakelijke randvoorwaarden benoemen.</li> </ul>	• Akkoord.
§ 6.1	<i>Doelen onvoldoende geoperationaliseerd om realisatie te kunnen vaststellen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kernbegrippen in startfase operationaliseren.</li> <li>• Streefcijfers formuleren.</li> </ul>	• Akkoord.
§ 6.1	<i>Informatie over effecten in te laat stadium.</i>	• Tussentijds prestaties en effecten meten.	• Akkoord.
§ 6.1	<i>Groeps grootte nauwelijks effect op leerprestaties. Onderzoek had eerder gekund. Uitkomsten te selectief voorgesteld aan Tweede Kamer.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verder gaan met <i>evidence based</i> beleid.</li> <li>• Effecten (politieke) beslissingen blijven onderzoeken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akkoord met aanbeveling.</li> <li>• Resultaten niet selectief gepresenteerd.</li> </ul>

Conclusies en aanbevelingen ICT in het onderwijs

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 7.1	<i>Nut en noodzaak in Tweede Kamer niet ter discussie gesteld.</i>	• Noodzakelijke (en verplichte) elementen in basisrapportage opnemen.	• Akkoord.
§ 7.1	<i>Projectdoelen onvoldoende geoperationaliseerd. Tijdens uitvoering geen inzicht in effecten.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kernbegrippen in startfase operationaliseren.</li> <li>• Streefcijfers formuleren.</li> </ul>	• Akkoord.
§ 7.1	<i>Tweede Kamer onjuist geïnformeerd rol Inspectie van het Onderwijs bij monitoren van ICT</i>		• Oneens met conclusie.
§ 7.1	<i>In eindevaluatie Tweede Kamer te optimistisch en niet onderbouwd geïnformeerd over bereikte resultaten met het project.</i>		• Geen reactie.
§ 7.1	<i>Tweede Kamer verkeerd geïnformeerd over informatieverplichting van scholen over besteding ICT-gelden.</i>		• Oneens met conclusie.



## DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Over het onderzoek</b>	<b>37</b>
1.1	Aanleiding	37
1.2	Achtergrond van de Staat van de beleidsinformatie	37
1.3	Aandachtspunt 2007: grote projecten	38
1.4	Inrichting van het onderzoek	39
1.5	Reikwijdte onderzoek	41
1.6	Leeswijzer	42
<b>2</b>	<b>Ruimte voor de rivier</b>	<b>43</b>
2.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	43
2.2	Het project op hoofdlijnen	44
2.3	Start van het project: nut en noodzaak	46
2.4	Voortgang van het project	49
<b>3</b>	<b>Project Mainportontwikkeling Rotterdam</b>	<b>50</b>
3.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	50
3.2	Het project op hoofdlijnen	51
3.3	Start van het project: nut en noodzaak	53
3.4	Voortgang van het project	57
<b>4</b>	<b>Maaswerken</b>	<b>60</b>
4.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	60
4.2	Het project op hoofdlijnen	61
4.3	Start van het project: nut en noodzaak	63
4.4	Voortgang van het project	66
<b>5</b>	<b>Vervanging pantservoertuigen</b>	<b>70</b>
5.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	70
5.2	Het project op hoofdlijnen	71
5.3	Start van het project: nut en noodzaak	73
5.4	Voortgang van het project	75
<b>6</b>	<b>Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs</b>	<b>79</b>
6.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	79
6.2	Het project op hoofdlijnen	80
6.3	Start van het project: nut en noodzaak	81
6.4	Voortgang van het project	83
6.5	Resultaten	85
<b>7</b>	<b>ICT in het onderwijs</b>	<b>87</b>
7.1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties	87
7.2	Het project op hoofdlijnen	88
7.3	Start van het project: nut en noodzaak	89
7.4	Voortgang van het project	91
7.5	Resultaten	94
<b>Bijlage 1</b>	<b>Gehanteerde methoden en technieken</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Normen</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Het «Gateway review»-proces</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>PRI-systematiek</b>	<b>100</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>101</b>



## 1 OVER HET ONDERZOEK

### 1.1 Aanleiding

Hoe gaat de rijksoverheid ervoor zorgen dat Nederland, ondanks het stijgende waterpeil in de rivieren, niet overstroomt? Wat is het resultaat van de miljarden euro's die het kabinet in klassenverkleining heeft gestoken? Is een tweede Maasvlakte wel echt nodig?

Deze vragen verwijzen naar enkele omvangrijke beleidsprojecten waaraan de overheid werkt. Het zijn vragen waarop de Tweede Kamer antwoord wil hebben van de betrokken ministers. Om die antwoorden ook echt te krijgen, heeft zij in 1985 de Regeling grote projecten in het leven geroepen. Deze regeling is het instrument waarmee de Tweede Kamer ministers kan verplichten om over een bepaald beleidsterrein meer informatie te verschaffen dan gebruikelijk is. De Tweede Kamer gebruikt dit instrument vooral bij beleidsprojecten die grote delen van de samenleving raken of waarmee veel geld gemoeid is.

De Algemene Rekenkamer heeft voor de *Staat van de beleidsinformatie 2007* zes van deze grote projecten onderzocht. We hebben bij elk van de projecten gekeken hoe het gesteld is met de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wat zegt de verstrekte informatie over het nut en de noodzaak van de projecten, en over de resultaten die worden behaald?

Informatie is voor de Tweede Kamer essentieel om greep te krijgen en te houden op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het kabinetsbeleid. Om hierop goed te kunnen sturen heeft de Kamer gegevens nodig over de beoogde doelen van het beleid, over de middelen (geld en mensen) die daarvoor worden ingezet en over de tijd die beschikbaar is om de doelen te realiseren. De Regeling grote projecten moet ertoe leiden dat de Tweede Kamer op deze drie punten regelmatig van informatie wordt voorzien.

### 1.2 Achtergrond van de Staat van de beleidsinformatie

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet jaarlijks zijn plannen voor het komende jaar. Ruim een half jaar later is het Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Op die dag presenteren de ministers hun jaarverslagen aan de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer zet zich ervoor in om ieder jaar een inhoudelijke bijdrage leveren aan de debatten die volgen op Verantwoordingsdag. Dat doen wij om te beginnen door in onze rapporten bij de jaarverslagen een beeld te geven van de kwaliteit van de informatie die ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over hun beleid. We beoordelen de aanwezigheid van informatie over de doelen en beoogde prestaties, over het correcte gebruik van indicatoren voor die doelen, over de behaalde beleidsresultaten en de daarvoor ingezette middelen.

Aanvullend op onze rapporten bij de jaarverslagen brengen we ieder jaar ook de publicatie *Staat van de beleidsinformatie* uit. Hierin beoordelen we in hoeverre er over het beleid dat op een aantal terreinen is gevoerd voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer. Ook gaan we na in hoeverre deze informatie praktisch bruikbaar is: kan de Tweede Kamer met deze informatie een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn beleidskeuzes goed heeft onderbouwd en over de mate waarin het beleid effectief is?

Vervolgens kijken we in iedere *Staat van de beleidsinformatie* ook, op basis van de beschikbare beleidsinformatie, wat de stand van zaken is op

de beleidsterreinen die we dat jaar hebben onderzocht, en op welke punten de beleidsinformatie nog verbeterd zou kunnen worden. Wij hopen op deze manier bij te dragen aan verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie die de ministers aan de Tweede Kamer verstrekken over de over nut en noodzaak, voortgang en resultaten van hun beleid.

### 1.3 Aandachtspunt 2007: grote projecten

In *Staat van de beleidsinformatie 2006* hebben we een aantal beleidsprioriteiten van het tweede kabinet-Balkenende onderzocht. In het onderzoek van dit jaar richten we de aandacht op de prioriteiten van de *Tweede Kamer*: de beleidsterreinen waarvan de Kamer heeft bepaald dat ze dienen te vallen onder de Procedureregeling grote projecten.<sup>7</sup> Deze regeling is door de Tweede Kamer in het leven geroepen als een verzwaring van de parlementaire controle; een verbijzondering van de informatieplicht van de bewindspersonen zoals die is opgenomen in de Grondwet.<sup>8</sup>

We onderscheiden in dit onderzoek voor elk groot project drie fasen: de voorbereiding, de uitvoering en de afronding. Van de dertig grote projecten die de Tweede Kamer tot nu toe als zodanig heeft aangewezen, zijn er op dit moment zestien afgerond. Van de veertien overige grote projecten zijn er tien in uitvoering en verkeren er drie in de opstartfase.<sup>9</sup> Op de website van Algemene Rekenkamer is in het dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007* een overzicht opgenomen van alle dertig grote projecten.

#### *Onderzochte grote projecten*

We hebben zes grote projecten geselecteerd voor dit onderzoek; twee projecten die in voorbereiding zijn, twee in uitvoering en twee projecten die zijn afgerond.

Onderstaand overzicht vermeldt de zes projecten en de verantwoordelijke bewindspersonen. De eerstverantwoordelijke staat steeds bovenaan vermeld. Overigens bedoelen we hierna in dit rapport als we het hebben over «ministers» ook eventuele staatssecretarissen die verantwoordelijk zijn voor een groot project. Bovendien refereren we aan de minister met «hij», ongeacht of de betrokken bewindspersoon in een bepaalde periode een man of een vrouw is.

---

<sup>7</sup> De volledige tekst van de Regeling grote projecten is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)), in het dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007*.

<sup>8</sup> Artikel 68: «De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»

<sup>9</sup> Eén project draagt inmiddels niet langer de status van groot project. Dit betreft het project «Eergerelateerd geweld».

Groot project	Verantwoordelijke bewindspersonen
• Ruimte voor de rivier	• Verkeer en Waterstaat • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• Mainportontwikkeling Rotterdam	• Verkeer en Waterstaat • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Economische zaken
• Maaswerken	• Verkeer en Waterstaat • Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit • Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• Vervanging pantservoertuigen	• Defensie
• ICT in het onderwijs	• Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
• Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs	• Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

#### 1.4 Inrichting van het onderzoek

De centrale vraag in ons onderzoek van dit jaar heeft betrekking op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de hierboven vermelde zes grote projecten. We zijn nagegaan of de Kamer voldoende gegevens van de betrokken minister ontvangt over nut en noodzaak, voortgang en resultaten van deze zes projecten, om haar controlerende taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

##### 1.4.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan de verbetering van de informatievoorziening binnen het Rijk, waaronder de informatievoorziening over grote projecten aan de Tweede Kamer.

Meer concreet willen we ten behoeve van de Tweede Kamer voor elk van de zes projecten op basis van de beschikbare beleidsinformatie, vaststellen of de doelstellingen die de minister voor het betreffende project had geformuleerd, met de afgesproken prestaties en budgetten en binnen de gestelde tijd haalbaar zijn (gebleken).

##### 1.4.2 Onderzoeksvragen

Onze onderzoeksvragen zijn de zes vragen waarvan het Rijk vindt dat ze gehanteerd moeten worden bij de voorbereiding van nieuw beleid en bij de verantwoording over beleid achteraf. Bij het Rijk staan deze vragen bekend als de VBTB-vragen (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording; zie figuur 1).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Meer informatie over VBTB kunt u vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Figuur 1 De zes VBTB-vragen rond een groot project



Wij hebben de VBTB-vragen toegepast op de zes grote projecten die wij in dit onderzoek hebben bekeken, en zijn nagegaan in hoeverre de beschikbare beleidsinformatie over deze projecten toereikend was om deze vragen te kunnen beantwoorden.

De zes VBTB-vragen

1. <i>Wat wil het kabinet bereiken?</i>	Wat zijn de maatschappelijke problemen die voor het kabinet reden waren om de zes grote projecten in dit onderzoek ter hand te nemen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd? In hoeverre zijn die specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent?
2. <i>Wat wil het kabinet daarvoor doen?</i>	Welke prestaties moet de rijksoverheid in de projecten realiseren en in hoeverre zijn hiervoor periodieke streefwaarden bepaald? Is beredeneerd hoe deze prestaties tot het gewenste doel moeten leiden (beleidstheorie) en in hoeverre is deze beleidstheorie aannemelijk (gebleken)?
3. <i>Wat mag het kosten?</i>	Wat is het budget dat voor het project beschikbaar is en is dit toereikend?
4. <i>Heeft het kabinet bereikt wat het wilde bereiken?</i>	Beschikt het ministerie over inzicht in de mate waarin het project daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van de in vraag 1 genoemde problemen? Is die informatie aan de Tweede Kamer verschaft? Is elders afwijkende informatie beschikbaar? Is duidelijk waarom het ministerie die informatie niet heeft gebruikt? Welke verklaringen zijn er voor tegenvallende effecten? Is informatie over al dan niet bereiken van het doel gebruikt voor het bijsturen van het project? Is de Kamer hierover en over de consequenties voor doelstelling, prestaties, streefwaarden, middelen en risico's geïnformeerd?
5. <i>Heeft het kabinet gedaan wat het zou doen?</i>	Zijn de in de streefwaarden beloofde prestaties verricht; welke risico's zijn of waren er bij het leveren van die prestaties en is de verantwoording en overige beleidsinformatie hierover op orde? Welke verklaringen zijn er voor tegenvallende prestaties? Welke gevolgen heeft dit voor de te verwachten resultaten?
6. <i>Heeft het gekost wat het mocht kosten?</i>	Is het project, voor zover al uitgevoerd, binnen de grenzen van het budget gebleven; welke risico's zijn of waren er voor het budget en is de financiële verantwoording (tot aan de Tweede Kamer) op orde? Welke verklaringen zijn er voor overschrijding of onderuitputting van het budget?

### 1.4.3 Opzet van het onderzoek

Om een oordeel te kunnen geven over de informatievoorziening over de zes grote projecten, hebben we de beschikbare beleidsinformatie



bestudeerd en onze conclusies en vragen en daarover voorgelegd aan de betrokken ministeries en andere experts.<sup>11</sup>

Zo hebben we onder andere gesproken met de staven van de Tweede Kamercommissies voor Rijksuitgaven, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Verkeer en Waterstaat (VenW).

Een volledig overzicht van de in dit onderzoek gehanteerde methoden en technieken is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl), dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007*.

#### *Normen*

De beleidsinformatie die wij hebben onderzocht, hebben we beoordeeld op basis van de Regeling grote projecten (en de voorgangers daarvan). Deze regeling verplicht de ministers bij grote projecten drie soorten documenten naar de Tweede Kamer te sturen, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. Bij aanvang van het project stuurt hij een basiss rapportage, gedurende de uitvoering voortgangsrapportages en na afloop een eindevaluatie (Tweede Kamer, 2006).

De ministers moeten er volgens deze regeling voor zorgen dat een departementale auditdienst of een openbaar accountantskantoor minstens één keer per jaar een oordeel geeft over de kwaliteit en de volledigheid van de in deze rapportages opgenomen financiële en niet-financiële informatie.<sup>12</sup>

Wij hebben in dit onderzoek beoordeeld in welke mate de informatie in de verplichte rapportages antwoord geeft op de VBTB-vragen en in welke mate de Tweede Kamer de informatie heeft ontvangen die noodzakelijk is voor het uitoefenen van haar controlerende taak. Een overzicht van de daarbij in dit onderzoek gehanteerde normen is te vinden in bijlage 2.

#### 1.5 Reikwijdte onderzoek

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (de commissie-Duivesteijn) heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de parlementaire besluitvorming «op zoek naar structurele oorzaken die verhinderen dat de Tweede Kamer op een goede en geloofwaardige manier haar rol op het gebied van politieke sturing en politieke controle ten aanzien van grote projecten inhoud kan geven» (2004, p. 7). De commissie-Duivesteijn heeft ervoor gekozen geen uitspraken doen over hoe het kabinet en de ambtenaren op de ministeries grote projecten moeten beheersen en managen. In dit onderzoek hebben we de nadruk wel gelegd op de informatievoorziening door de ministeries. Daar waar naar ons idee een wisselwerking tussen ministerie en Tweede Kamer aan de orde is, hebben we die benoemd.

De uitspraken die wij in dit onderzoek doen hebben géén geldigheid voor alle grote projecten die de Tweede Kamer als zodanig heeft aangewezen. We menen wel uitspraken te kunnen doen over mechanismen die bij alle grote projecten spelen en die een rol spelen bij de kwaliteit van de beleidsinformatie.

Verder doen wij in dit onderzoek geen uitspraken over de werking en toepassing van de Regeling grote projecten in het afgelopen jaar. Hierover rapporteert, tegelijk met het verschijnen van de *Staat van de beleidsinformatie 2007*, de «hoeder» van de Regeling grote projecten (de commissie voor de Rijksuitgaven) aan de Tweede Kamer.

---

<sup>11</sup> Voor de projecten «Vervanging pantservoertuigen» en «Mainportontwikkeling Rotterdam» hebben we behalve de openbare stukken ook vertrouwelijke documenten ingezien.

<sup>12</sup> Artikel 10, lid 4, sub a.; artikel 13, lid 1.

## 1.6 Leeswijzer

In deel 2 van deze publicatie doet de Algemene Rekenkamer verslag van de onderzoeksbevindingen bij de zes onderzochte grote projecten. De fase waarin een groot project zich bevindt, bepaalt welke items aan de orde komen (zie onderstaande tabel). Elk hoofdstuk begint met onze conclusies en aanbevelingen voor het betreffende project alsmede een samenvattende weergave van de bestuurlijke reactie(s) en ons nawoord daarbij.<sup>13</sup> Na de conclusies en aanbevelingen volgen steeds de ondersteunende bevindingen. De zes hoofdstukken over de onderzochte projecten zijn dus zelfstandig leesbare delen.

GROOT PROJECT	NUT EN NOODZAAK	VOORTGANG	RESULTATEN
Ruimte voor de rivier	✓		
Mainportontwikkeling Rotterdam	✓		
Maaswerken	✓	✓	
Vervanging pantservoertuigen	✓	✓	
Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs	✓	✓	✓
ICT in het onderwijs	✓	✓	✓

<sup>13</sup> Een uitgebreidere versie van de reacties en nawoorden staan in deel I van dit rapport. De integrale reacties en nawoorden zijn te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

## 2 RUIMTE VOOR DE RIVIER

### 2.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

#### Conclusies

Het project «Ruimte voor de rivier» heeft als één van de doelen het vergroten van de veiligheid in de gebieden waar Rijn, Lek, Waal en IJssel stromen. De veiligheidsdoelstelling van het project «Ruimte voor de rivier» heeft de minister van VenW goed geoperationaliseerd. De minister heeft ook belangrijke stappen gezet in het concretiseren van het lastige begrip «ruimtelijke kwaliteit».

Bij de start van het project stelt de minister van VenW dat de grenzen van traditionele manieren om die veiligheid te garanderen zijn bereikt. Deze stelling wordt door de minister echter niet onderbouwd of ter discussie gesteld. Het «no regret»-beleid dat de minister bij een aantal deelprojecten voert, blijkt te zijn gebaseerd op hoogwaterstanden die in andere bronnen dan de voortgangsrapportages of andere stukken van het Ministerie van VenW hoogst onwaarschijnlijk worden genoemd.

Dat de ruimtelijke kwaliteit in het riviereengebied onder druk staat en dat de rivieren in Nederland (mede) daarom meer ruimte moeten hebben, wordt ook niet onderbouwd in de beleidsstukken.

Het project heeft een jaar vertraging opgelopen in de fase waarin de planologische kernbeslissing moest worden genomen. Deze vertraging moet volgens de minister in de planstudiefase en uitvoeringsfase van het project worden ingelopen. Dat betekent dat in negen jaar tijd het werk van tien jaar moet worden gedaan. Wij vragen ons af hoe realistisch dat is, mede gezien dat er bijna veertig deelprojecten uitgevoerd zullen worden.

#### Aanbevelingen aan de minister van VenW

- Om te voorkomen dat afgesloten discussies tussen Tweede Kamer en het kabinet opnieuw moeten worden gevoerd, bevelen we de minister van VenW aan om zo expliciet mogelijk aan te geven welke gegevens in de voortgangsrapportages nog ter discussie staan.
- Wij bevelen de minister van VenW verder aan om de planstudiefase die binnenkort aanbreekt te gebruiken om geschikte effectindicatoren en ijkpunten voor ruimtelijke kwaliteit te formuleren en deze aan de Tweede Kamer voor te leggen. We bevelen de minister ook aan om de planstudiefase te benutten om tussendoelen voor de veiligheid te formuleren, zodat tussentijds kan worden bekeken of het project nog op schema ligt en waar eventuele bijsturing nodig is.
- We bevelen de minister van VenW aan om inzichtelijk te maken hoe het te verwachten jaar tijds winst in de planstudie- en uitvoeringsfase kan worden gerealiseerd.

#### Reactie minister van VenW

De minister geeft aan dat het maken van een duidelijk onderscheid tussen feit en keuze aansluit bij de huidige praktijk. In komende voortgangsrapportages neemt hij een overzicht op van reeds genomen beslissingen, om te voorkomen dat afgeronde discussies worden heropend.

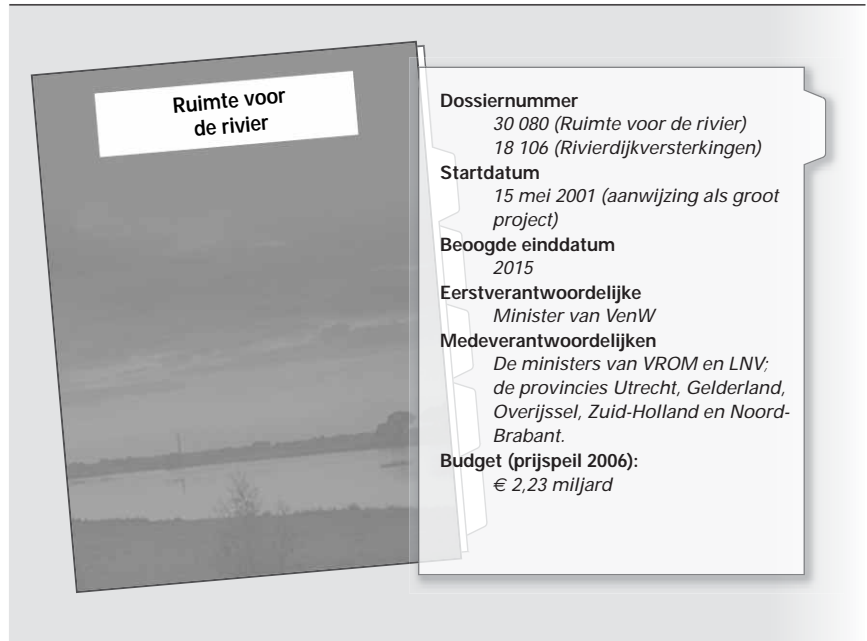
De minister gaat geen algemeen systeem van effectindicatoren ontwikkelen. Het zou nuttig kunnen zijn, maar het is praktisch onhaalbaar. Bestaande instrumenten geven zijns inziens voldoende duidelijkheid over de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Om in 2015 te voldoen aan de wettelijke norm voor waterveiligheid in het riviereengebied zal de minister de komende tijd investeren in mogelijke versnellingen. Via de reguliere voortgangsrapportages zal hij het parlement informeren over de planning en de voortgang.

#### Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden dat de minister een te somber beeld heeft van de benodigde inspanningen om een systeem van effectindicatoren te ontwikkelen. Wij menen dat ruimtelijke kwaliteit op intersubjectieve wijze in effectindicatoren kan worden geoperationaliseerd.

## 2.2 Het project op hoofdlijnen

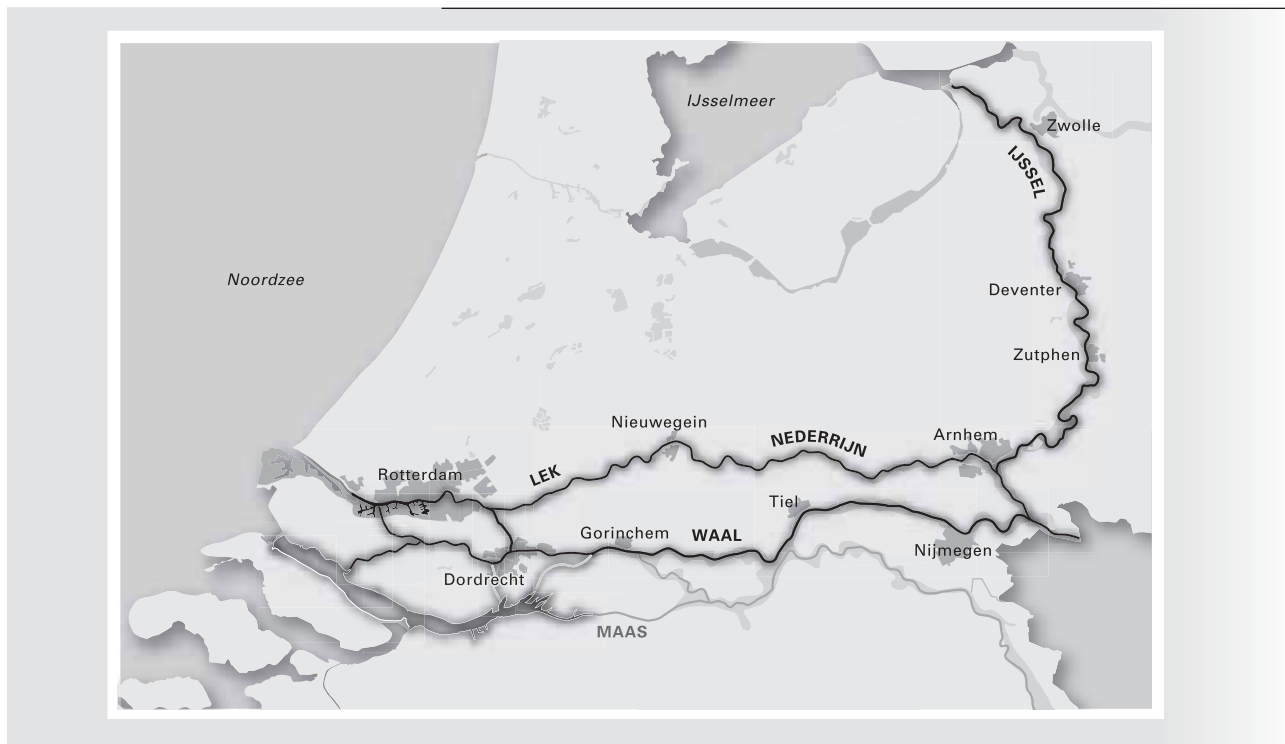


### 2.2.1 Projectdoel

«Ruimte voor de rivier» is een groot infrastructureel project met als doel de veiligheid in het rivierengebied op het wettelijk voorgeschreven peil te brengen en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit in het Nederlandse rivierengebied te verbeteren. Het project omvat het stroomgebied van de Rijn, Lek, Waal en IJssel zoals aangegeven in figuur 2 (zie volgende pagina).

Centraal in het project staat het idee dat de waterveiligheid minder gediend is met nieuwe dijkverhogingen en meer met waterpeilverlagende maatregelen. De minister van VenW verwacht dat met dergelijke maatregelen bovendien de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied versterkt zal worden.

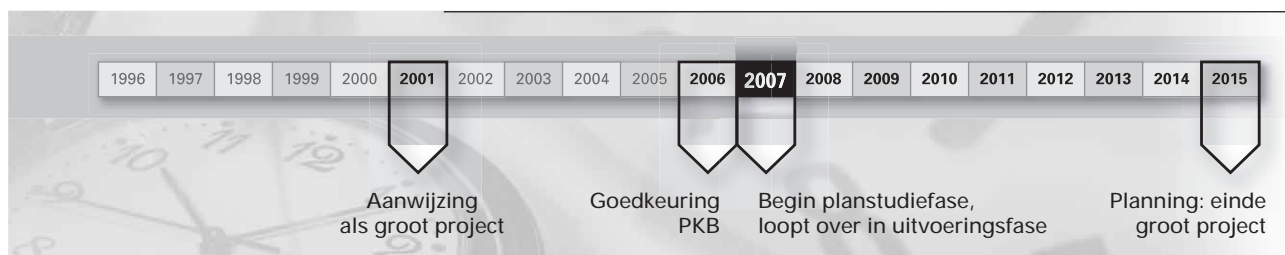
**Figuur 2** Projectgebied 'Ruimte voor de rivier'



### 2.2.2 Tijdschema voor het totale project

Het project «Ruimte voor de rivier» loopt van 2001 tot en met 2015 (zie figuur 3). Op dit moment wordt de overgang gemaakt van de PKB-fase naar de planstudiefase. In de planstudiefase worden de vervolgprocedures doorlopen die zich richten op de uitwerking van de maatregelen in inrichtingsplannen en ontwerpen. Voor enkele maatregelen is in de PKB al een gedetailleerde uitwerking op inrichtingsniveau opgenomen. Ook de planning van de volgorde van uitvoering van de verschillende maatregelen zal in de planstudiefase nader worden uitgewerkt. Na de planstudiefase start de daadwerkelijke uitvoering van de projecten. Deze dient uiterlijk in 2015 te zijn afgerond.

**Figuur 3** Tijdschema van het project 'Ruimte voor de rivier'



### 2.2.3 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Het project «Ruimte voor de rivier» is thans (voorjaar 2007) in voorbe-

reiding (planstudiefase). Er zijn dus nog geen gegevens beschikbaar over de feitelijke uitvoering van het project of van bereikte resultaten. We hebben daarom dit onderzoek toegespitst op de vraag in hoeverre de beleidsinformatie over dit project zodanig is geweest dat de Tweede Kamer met vertrouwen met het project heeft kunnen instemmen en of, uitgaande van het plan, te zijner tijd de resultaten van het project vastgesteld kunnen worden. Tevens willen we vaststellen in hoeverre leereffecten uit andere projecten in het project «Ruimte voor de rivier» zijn toegepast.

## 2.3 Start van het project: nut en noodzaak

### 2.3.1 Onderbouwing van de omvang van het probleem

Het kabinet ziet in 2001 vier problemen waar het project «Ruimte voor de rivier» een oplossing voor moet bieden:

1. De wettelijke veiligheidsnorm voor de hoeveelheid water die door de Nederlandse rivieren mag stromen is in 2001 verhoogd; hieraan zal op korte termijn moeten worden voldaan.
2. Op de lange termijn (2050–2100) valt een verdere verhoging van deze wettelijke veiligheidsnorm te voorzien; hiervoor moeten voorbereidingen worden getroffen.
3. De grenzen van de mogelijkheden voor traditionele oplossingen zijn bereikt; verdere dijkverhogingen zijn geen optie meer.
4. De ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied staat onder druk.

#### *Verhoging van de wettelijke veiligheidsnorm goed onderbouwd*

De systematiek voor het bepalen van de maatgevende afvoer voor de grote rivieren is onomstreden (zie kader). Ook in het kader van de PKB voor het project «Ruimte voor de rivier» is de wettelijke veiligheidsnorm niet aan kritiek onderhevig geweest.

De waterkeringen worden elke vijf jaar getoetst. De minister bepaalt daarnaast toetspeilen met behulp van modellen. Hierdoor beschikt het ministerie over zowel een nulmeting als prognoses voor de mate waarin bij ongewijzigd beleid aan de wettelijke veiligheidsnorm wordt voldaan. Duidelijk is dat een groot aantal dijkkringen in dat geval niet langer aan de wettelijke veiligheidsnorm zal voldoen.

#### Maatgevende afvoer

De wettelijke veiligheidsnorm voor het rivierengebied is geformuleerd in de Wet op de waterkering. Kernelement in deze norm is de «maatgevende afvoer». De maatgevende afvoer is gebaseerd op de Regeling hydraulische randvoorwaarden primaire waterkeringen, die krachtens artikel 4, lid 1 van de Wet op de waterkering periodiek wordt vastgesteld. In 2001 is de maatgevende afvoer voor de Rijn vastgesteld op 16 000 m<sup>3</sup> per seconde en voor de Maas op 3 800 m<sup>3</sup> per seconde.

#### *Verdere verhoging op lange termijn eerder keuze dan noodzaak*

Voor de langere termijn gaat het kabinet uit van de mogelijkheid van een maatgevende afvoer van 18 000 m<sup>3</sup>/s voor de periode 2050–2100. Het Onderzoeks- en verificatiebureau van de Tweede Kamer en de staf van zowel de commissie voor de Rijksuitgaven als de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat hebben na eigen onderzoek vastgesteld dat de aanname van 18 000 m<sup>3</sup>/s weliswaar onderbouwd is, maar met grote onzekerheden omgeven. En dat is knellend, zo gaven ze aan, omdat de keuze voor deze maatgevende afvoer bepalend is geweest voor de wegging van verschillende varianten.

De Duits-Nederlandse Werkgroep Hoogwater concludeerde in 2004 dat klimaatveranderingen inderdaad aanzienlijk hogere waterstanden op de Rijn veroorzaken, maar dat er vanwege de lage dijkhoogtes in Duitsland (ook na de voorgenomen waterstaatkundige werken), niet meer dan 16 000 m<sup>3</sup>/s Nederland kan bereiken (Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2004). Om meer water per seconde door de rivier te krijgen vanuit Duitsland, zouden de Duitse dijken behoorlijk verhoogd en verstevigd moeten worden. Met name in de stedelijke gebieden Keulen en Düsseldorf ontbreken de ruimtelijke mogelijkheden voor dergelijke maatregelen.

In de PKB-procedure is er ook tijdens inspraakrondes kritiek geweest stelling van het kabinet dat op de lange termijn met een maatgevende afvoer van 18 000 m<sup>3</sup>/s rekening gehouden zou moeten worden. In de basisrapportage aan de Tweede Kamer had het streven naar 18 000 m<sup>3</sup>/s naar ons oordeel veel meer geproblematiseerd moeten worden. In deel 3 van de PKB is dit punt terecht opgenomen onder de strategische beleidskeuzen.

#### *Grenzen traditionele oplossingen zijn niet bereikt*

Voor het standpunt dat niet doorgedaan kan worden met het verhogen van de dijken en dat daarom alternatieve maatregelen nodig zijn, hebben wij in de stukken die door de minister van VenW aan de Tweede Kamer zijn verstrekt geen onderbouwing aangetroffen. Wij zijn geen inventarisatie tegengekomen van waterkeringen waarbij de technische en economische grenzen van de mogelijkheden tot bescherming daadwerkelijk bereikt waren.

De argumentatie die aan de Tweede Kamer is voorgelegd, houdt in dat wanneer gekozen wordt voor verdere dijkverhoging de overstromingen die desondanks zouden voorkomen, steeds omvangrijker en dus steeds gevaarlijker worden. Om dit risico te vermijden acht het kabinet een verlaging van het waterpeil noodzakelijk.

#### *Ruimtelijke kwaliteit staat niet onder druk*

Afgezien van het gegeven dat het Nederlandse rivierengebied aangewezen is als nationaal landschap waarvoor ontwikkelingscriteria gelden, bevat de informatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt geen onderbouwing voor de stelling dat de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied onder druk zou staan. Noch in de basisrapportage over het project «Ruimte voor de rivier» (Projectbureau Ruimte voor de rivier, 2002a), noch in andere aan de Tweede Kamer overlegde stukken, zoals het *Tweede structuurschema Groene Ruimte* (LNV en VROM, 2002), de *Nota Ruimte (VROM et al., 2004)* en de *Startnotitie MER* (Projectbureau Ruimte voor de rivier, 2002b), noch in andere aan het project gerelateerde beleidsstukken hebben wij onderzoeksgegevens aangetroffen die wijzen op problemen met de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied.

Wel onderstrepen de genoemde beleidsstukken het belang van de waarde van het gebied en de mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit ervan te bewaren. Ook wordt in de stukken het besluit om ruimtelijke kwaliteit te koppelen aan de veiligheidsnoodzaak een logische keuze genoemd.

#### *2.3.2 Formulering doelen voor het project*

De veiligheidsdoelstelling van «Ruimte voor de rivier» is specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd. De doelstelling is

consistent met het nationale waterveiligheidsbeleid van de afgelopen decennia. De langetermijndoelstellingen gaan echter verder dan de wet nu eist.

Het is op dit moment niet te bepalen in hoeverre de veiligheidsdoelstelling en de doelstelling «verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied» elkaar aanvullen of onderling strijdig zijn.

In de PKB-fase van het project is veel gedaan om deze laatste doelstelling te operationaliseren en de realisatie ervan te waarborgen. Op dit moment is de doelstelling echter nog niet meetbaar. Er zijn ook geen streefwaarden of ijkpunten voor de ruimtelijke kwaliteit geformuleerd. Dat maakt dat er bij tussentijdse evaluaties en ook bij de eindevaluatie van het project geen uitspraak over het bereiken van deze doelstelling gedaan zal kunnen worden.

Gezien het beschikbare budget is het de vraag of de waterveiligheidswerken overal tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zullen leiden.

### 2.3.3 *Transparantie over prestaties, kosten en risico's*

In de basisrapportage van het project «Ruimte voor de rivier» noemt de minister van VenW drie primaire prestaties om de doelstellingen van het project te bereiken:

1. besluitvorming (in de PKB) over de te nemen maatregelen;
2. realisatie van de koploperprojecten (dit zijn projecten die op de PKB vooruitlopen);
3. uitvoering van de overige projecten uiterlijk in 2015 (Projectbureau Ruimte voor de rivier, 2002a).

De PKB moet de concrete maatregelen die uiterlijk in 2015 dienen te zijn uitgevoerd benoemen, aangevuld met maatregelen die zinvol zijn vanuit de zogenaamde «no regret»-toets.<sup>14</sup> Verder dient de PKB een langetermijnvisie op het plangebied te bevatten.

De uiteindelijk uit te voeren projecten zijn, met uitzondering van tien «koploperprojecten»<sup>15</sup> en twee «lopende projecten»<sup>16</sup> definitief vastgesteld in de PKB. Over de uiteindelijk uit te voeren projecten is de Tweede Kamer dus via de PKB geïnformeerd.

Voor de selectie van maatregelen is door het Waterloopkundig Laboratorium in Delft de zogenaamde «blokkendoos» ontwikkeld. Dit is een database waarin de hydraulische effecten van alle doorgerekende maatregelen zijn verzameld en waarmee snel een inzicht kan worden verkregen in de hydraulische werking en andere kwantitatieve gegevens van maatregelen en maatregelenpakketten.

De blokkendoos zelf onderbouwt niet dat de geplande maatregelen tot de beoogde effecten zullen leiden; ze illustreert dit slechts en geeft een en ander op een inzichtelijke wijze weer. Ook de verrichte kosteneffectiviteitsanalyse (CPB, 2005) bevat geen validatie van de beleidstheorie.

In het milieueffectrapport zijn uitspraken gedaan over de verwachte bijdrage aan de projectdoelstellingen van een aantal samenhangende clusters van maatregelen. Het betrof hier niet zozeer een toetsing maar veeleer een (inter)subjectieve interpretatie. Dat gold zowel voor het veiligheidsdoel als voor de ruimtelijke kwaliteit. Het toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit kent drie aspecten: gebruikskwaliteit, belevingskwaliteit en toekomstkwaliteit. De waardering van deze aspecten is een kwestie van «professional judgement».

<sup>14</sup> De «no regret»-toets houdt in dat wordt gekeken of er maatregelen zijn die een bijdrage leveren aan een hogere maatgevende afvoer dan 16 000 m<sup>3</sup>/s en die nu al kunnen worden genomen, zodat op korte termijn geen nieuwe maatregelen nodig zijn.

<sup>15</sup> Koploperprojecten zijn projecten waarvoor zoveel draagvlak was dat voor het opstellen van het projectbesluit niet gewacht hoefde te worden op de PKB. Met de uitvoering kon na vaststelling van de PKB begonnen worden.

<sup>16</sup> De twee lopende projecten waren niet in het kader van de PKB bedacht maar worden, gezien hun bijdrage aan «Ruimte voor de rivier» wel uit dit project gefinancierd.



## 2.4 Voortgang van het project

De Tweede Kamer zelf concludeerde naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoeks- en verificatiebureau dat de informatievoorziening rond de PKB had onderzocht, dat het Ministerie van VenW de Tweede Kamer niet altijd optimaal voorziet in haar informatiewensen. De volledigheid in beantwoording van vragen en de bruikbaarheid (met name de inzichtelijkheid) van de verstrekte informatie zijn voor verbetering vatbaar.<sup>17</sup>

Een goede ontwikkeling is overigens dat in de achtste voortgangsrapportage in een bijlage een overzicht is opgenomen van de correspondentie met de Tweede Kamer. Dat maakt dat de rapportages meer zelfstandig leesbare stukken worden. Tweede Kamerleden kunnen nu bijvoorbeeld zien welke vragen in het verleden zijn gesteld en welke antwoorden daarop zijn gegeven.

### 2.4.1 Realisatie van de doelen

In de basisrapportage was afronding van de PKB-fase voorzien voor eind 2005. De vertraging van ruim een jaar kwam vooral doordat de parlementaire behandeling van de PKB meer tijd kostte dan voorzien. Aangezien de einddatum van het project 2015 onveranderd is gebleven, zal deze vertraging in de planstudiefase en uitvoeringsfase moeten worden ingelopen. Oorspronkelijk stond daar nog tien jaar voor. Door de vertraging is deze periode inmiddels gereduceerd tot negen jaar. Voor de ongeveer veertig uit te voeren maatregelen zal in de planstudiefase bepaald worden wanneer zij precies worden uitgevoerd. In de planstudiefase kan ook een aanduiding van de kwalitatieve eisen van de deelprojecten gegeven worden.

### 2.4.2 Beheersing van de kosten

Tussen de basisrapportage (Projectbureau Ruimte voor de rivier, 2002a) en de achtste voortgangsrapportage (VenW, 2006f) is het budget toegenomen van € 1,987 miljard (prijsspeil 2002) tot € 2,232 miljard (prijsspeil 2006).<sup>18</sup>

De eerste raming is pas bij deel 1 van de PKB, dus kort voor het verschijnen van de zesde voortgangsrapportage, de Tweede Kamer overlegd. Het grootste deel van de budgetverhoging had toen al plaatsgevonden. De Kamer heeft daardoor niet goed kunnen vaststellen waarvoor de verhoging van het budget nodig was.

Het project is nog niet in uitvoering, dus over de daadwerkelijke ontwikkelingen in de kosten is nu nog weinig te zeggen, maar de ramingen zijn wel opgesteld volgens de PRI-systematiek, een voorbeeld van goede ramingensystematiek (zie bijlage PRI).

<sup>17</sup> Nota-overleg over de PKB deel 3 van 19 juni 2006.

<sup>18</sup> Voor de financiering van de budgetverhoging zijn middelen overgeheveld uit de noodoverloopgebieden (€ 200 miljoen) en is voor € 100 miljoen aan veronderstelde EU- en projectgebonden ontvangsten meegeteld.

### 3 PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

#### 3.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

##### Conclusies

De minister van VenW heeft nut en noodzaak van de aanleg van een tweede Maasvlakte goed onderbouwd. Hoe *groot* die Maasvlakte moet worden is echter niet goed onderbouwd. De benodigde ruimte is door het ministerie ingeschat op 1000 hectare, maar het Centraal Planbureau hanteert aanzienlijk lagere ramingen voor het ruimtetekort. Daar staat tegenover dat er, alvorens daadwerkelijk met de uitvoering van het landaanwinningproject zal worden begonnen, een moment van reflectie is ingebouwd. In de uitvoering van de plannen kunnen nieuwe inzichten nog worden meegenomen.

Het effectdoel van het project, «versterking van de mainport Rotterdam», is door het ministerie (nog) niet geoperationaliseerd met concrete, meetbare ijkpunten. Zo zal achteraf niet vast te stellen zijn of het project het beoogde resultaat heeft gehad.

In de informatievoorziening van de minister van VenW aan de Tweede Kamer signaleren we twee concrete verbeterpunten. De minister heeft de Tweede Kamer gemeld dat de einddatum van het project niet wordt verschoven, hoewel daartoe zeker aanleiding ontstond toen de Raad van State zich uitsprak tegen een aantal concrete beleidsbeslissingen die het kabinet had willen nemen. Wij betwijfelen of dat een realistische verwachting is van de minister. Daarnaast had de minister in de basisrapportage de totale kosten voor het Rijk in één overzicht kunnen opnemen, in plaats van in twee. Dit had de transparantie over de kosten vergroot.

##### Aanbevelingen aan de minister van VenW

- We bevelen de minister van VenW aan om de Tweede Kamer te informeren over hoe in de basisrapportage van het project is omgegaan met de eerste ramingen van het CPB over de omvang van het ruimtegebrek in de Rotterdamse haven. De minister zou bovendien moeten aangeven hoe hij met latere ramingen is omgegaan en hoe hij het gebruik van eventuele toekomstige ramingen ziet.
- We bevelen de minister van VenW ook aan om in 2007 na te gaan welke indicatoren van de Havenmonitor gebruikt kunnen worden om de effectdoelstelling van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» te monitoren en te evalueren. Hiermee kan hij bevorderen dat tijdens de uitvoering van het project informatie beschikbaar komt op basis waarvan tijdig kan worden bijgestuurd.
- Om een reëler beeld te geven van de totale kosten die ten laste van het Rijk komen, bevelen we de minister van VenW aan om al deze kosten in één overzicht op te nemen.
- Om te voorkomen dat vertragingen in de uitvoering (en daarmee de oplevering) van de Tweede Maasvlakte die nu al zijn te voorzien als een verrassing zullen komen, bevelen we de minister van VenW ten slotte aan om een inschatting te maken van een realistisch geachte einddatum.

##### Reactie minister van VenW

De minister zal geen nieuwe ramingen opstellen. Vóór de eerste fase van de uitvoering vindt wel een toets op de marktvrage plaats. Er kan een relatie worden gelegd tussen de goederenstroomprognoses die deze toets oplevert en de eerdere CPB-ramingen.

De minister erkent dat de planning onder druk staat. Hij is op zoek gegaan naar versnelingsmogelijkheden. Hij merkt op dat decentrale overheden en Havenbedrijf Rotterdam de planning nu hanteren en beheersen. De minister zal zowel de bijdrage als de overige kosten voor het Rijk in één tabel presenteren.

De minister zal gebruikmaken van de Havenmonitor om de effecten van het project te monitoren en te evalueren. In de loop van 2007 wordt duidelijk welke indicatoren daarvoor gebruikt gaan worden. De minister zal de Tweede Kamer hierover informeren in de voortgangsrapportages.

##### Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft niet aan op welke gronden de ramingen van het CPB betreffende de benodigde oppervlakte indertijd niet zijn overgenomen. De Tweede Kamer heeft geen inzicht gehad in de onderliggende besluitvorming.

## 3.2 Het project op hoofdlijnen



The infographic consists of two parts. On the left is a tilted document cover with a photograph of a port and the title 'Project mainport-ontwikkeling Rotterdam'. On the right is a white box with a list of project details.

<b>Dossiernummer</b>	24 691
<b>Startdatum</b>	14 december 1999 (aanwijzing als groot project)
<b>Beoogde einddatum</b>	2033 (tweede Maasvlakte volledig operationeel)
<b>Eerstverantwoordelijke</b>	Minister van VenW
<b>Medeverantwoordelijken</b>	Ministers van VROM, EZ en LNV, Havenbedrijf Rotterdam en gemeente Rotterdam
<b>Doel</b>	Versterken van de Mainport Rotterdam en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving
<b>Budget (prijspeil 2005):</b>	€ 4,15 miljard (waarvan € 1,48 miljard ten laste van rijksbudget)

Bron: Algemene Rekenkamer, op basis van de Basisrapportage PMR (VenW, 2006b)

### 3.2.1 Projectdoel

Het doel van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» is het versterken van de mainportfunctie van de Rotterdamse haven. Het te verwachten tekort aan ruimte voor industrie- en havenfuncties moet worden opgeheven – onder meer door de aanleg van de tweede Maasvlakte – en tegelijkertijd moeten problemen met de leefbaarheid worden voorkomen.

Het kabinet publiceerde in 2001 deel 3 van de planologische kernbeslissing plus (PKB+) voor dit grote project (VenW, 2001b). Tegen concrete beleidsbeslissingen uit deze PKB zijn verschillende partijen met succes in beroep gegaan bij de Raad van State. Deze vernietigde in 2005 een aantal van deze beslissingen.

In 2006 publiceerde het kabinet een aangepaste PKB, waarin alle onderdelen die de Raad van State als bezwaarlijk had aangewezen, waren weggelaten (VenW, 2006a). Op 10 oktober 2006 is deze aangepaste PKB alsnog goedgekeurd door de Tweede Kamer.

### 3.2.2 Deelprojecten

De versterking van de Rotterdamse haven wordt in het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» gerealiseerd door uitvoering van drie deelprojecten:

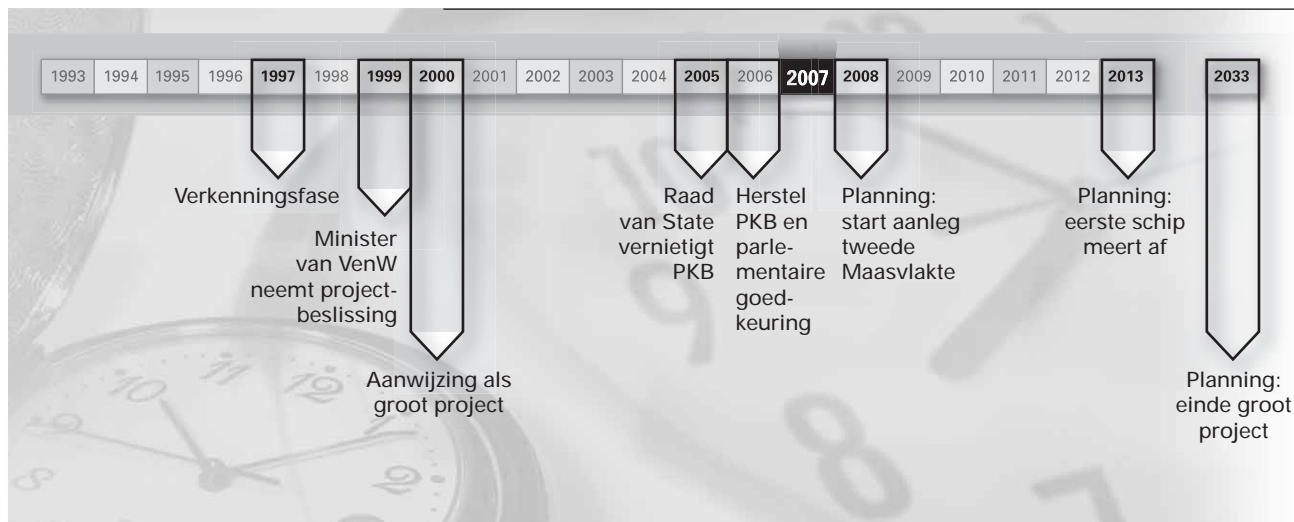
1. *landaanwinning*: maximaal 1000 hectare netto haven- en industrie-terrein (de tweede Maasvlakte) en een bijbehorend pakket maatregelen voor natuurcompensatie;
2. *aanpassingen in bestaand Rotterdams gebied*: circa 200 hectare extra ruimte door intensivering van gebruik van ruimte in het bestaande havengebied en daarnaast leefbaarheidsprojecten in de regio Rijnmond;

3. *aanleg van natuur- en recreatiegebied*: realisatie van 750 hectare natuur- en recreatiegebied

### 3.2.3 *Tijdschema voor het totale project*

De aanleg van de tweede Maasvlakte kan volgens de huidige planning in 2008 van start gaan. In 2013 zouden de eerste schepen er moeten kunnen afmeren. In 2033 moet Maasvlakte 2 volledig operationeel zijn (zie figuur 4).

Figuur 4 Tijdschema van het project 'Mainportontwikkeling Rotterdam'



### 3.2.4 *Verantwoordelijkheden*

De uitvoering van het deelproject «Landaanwinning» (i.e. de aanleg van de tweede Maasvlakte) valt onder de verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf Rotterdam. De taak van het Rijk beperkt zich hier tot de verplichte natuurcompensatie (Ministeries van VenW en LNV) en tot het coördineren van de komende procedures (wijzigen van bestemmingsplannen, verlenen van vergunningen en concessies). Het Rijk levert aan dit deelproject een vaste bijdrage in de uitvoeringskosten. Daarnaast neemt het Ministerie van VenW een aantal aanvullende kostenposten voor zijn rekening. De uitvoerende partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de verdere financiering van dit deelproject.

De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de uitvoering van het deelproject «Bestaand Rotterdams gebied». Het Rijk draagt alleen financieel bij aan dit deelproject; dit betreft enkele activiteiten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid.

De verantwoordelijkheid van de betrokken ministers voor de uitvoering van deze beide deelprojecten beperkt zich dus tot systeemverantwoordelijkheid. De minister van VenW heeft via een aantal uitwerkingsovereenkomsten afspraken gemaakt met de andere betrokken partijen over de uitvoering.

### 3.2.5 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij hebben in 2002 al eens onderzoek gedaan naar de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» (Algemene Rekenkamer, 2002b). Toen concludeerden we onder andere dat de informatievoorziening op een aantal punten niet met de onderliggende gegevens correspondeerde. Het kabinet had zowel onjuiste informatie naar de Kamer gestuurd als informatie waarvan de juistheid onzeker was.<sup>19</sup>

In de *Staat van de beleidsinformatie 2007* hebben wij ons gericht op de bijdrage van de deelprojecten die betrekking hebben op het creëren van de ruimte die volgens het kabinet nodig is voor het versterken van de mainportfunctie van Rotterdam: «Landaanwinning» en «Bestaand Rotterdams gebied».<sup>20</sup>

Hieronder (§ 3.3) bespreken de manier waarop in de beleidsvoorbereiding van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» is omgegaan met vragen rond nut en noodzaak. Daarbij betrekken we ook de mate waarin de projectdoelen specifiek en meetbaar zijn geformuleerd en de manier waarop de Tweede Kamer over de voorbereidingsfase van het project is geïnformeerd.

Vervolgens (§ 3.4) staan we kort stil bij de uitvoeringsfase van het project. We kijken naar de afspraken die zijn gemaakt op het punt van planning en voortgang.

### 3.3 Start van het project: nut en noodzaak

Het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» is uitvoerig voorbereid door het Ministerie van VenW. Gedurende de lange aanloopperiode naar het project is een veelheid aan actoren geconsulteerd. In deze voorbereidingsfase hebben twee strategische vragen centraal gestaan: in hoeverre heeft de Rotterdamse haven in de toekomst gebrek aan ruimte? En: hoe kan dit probleem het beste worden opgelost?

#### 3.3.1 Onderbouwing omvang van het probleem

Het kabinet heeft op verschillende momenten in de voorbereiding van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» ramingen laten opstellen van de te verwachten vraag naar ruimte in de Rotterdamse haven. Belangrijke bepalende factoren voor de omvang van het ruimtetekort zijn de groei van de wereldhandel, ontwikkelingen in specifieke deelsectoren zoals de chemische industrie en innovaties in overslagsystemen. Dit zijn lastig te voorspellen grootheden. Over de omvang van het ruimtetekort lopen de prognoses waarover de minister van VenW aan de Tweede Kamer heeft gerapporteerd, dan ook sterk uiteen; ze kennen een ruime bandbreedte.

#### *1996–1997: uiteenlopende schattingen ministerie en CPB*

Het Ministerie van VenW schatte in 1996 zelf het in 2020 te verwachten ruimtetekort op 1100 tot 1400 hectare, olopend tot 2000 hectare in 2035. In februari 1997 komt het CPB echter met een veel lagere raming: 610 hectare in het meest gunstige groeiscenario. Bij minder gunstige groeiscenario's halveert het tekort of verdwijnt het zelfs geheel (CPB, 1997).

Na de publicatie van het CPB-rapport heeft de minister van VenW aan een begeleidingscommissie (de commissie-Middelhoek) verzocht om de uitkomsten ervan te bestuderen en te overleggen met het CPB en het

<sup>19</sup> Het ging om tegenstrijdige informatie in deel 1 van de planologische kernbeslissing en de onderliggende milieueffectrapportages over de te verwachten geluidshinder en ontwikkelingen in de verhouding tussen goederenvervoer over de weg, per spoor en per schip.

<sup>20</sup> Van het deelproject «Landaanwinning» hebben we het onderdeel natuurcompensatie niet meegenomen in dit onderzoek. Over natuurcompensatie publiceert de Algemene Rekenkamer in juni 2007 namelijk een apart onderzoek. Van het deelproject «Bestaand Rotterdams gebied» hebben we de leefbaarheidsprojecten niet in het onderzoek meegenomen.

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. De commissie berekende in haar eindrapportage zelf dat het ruimtetekort in 2020 800 à 900 hectare zal bedragen (VERM, 1997).

Verschil in de ramingen van het ruimtetekort (in hectare)

	2020	2035
Eigen schatting Ministerie van VenW in 1996	1 100–1 400	2 000
Centraal Planbureau in 1997	0, 370 of 610*	–
Rapportage Middelhoek in 1997	800–900	–
Centraal Planbureau in 2001	30, 150 of 270*	90, 390 of 680*

\* Afhankelijk van het scenario voor economische groei

#### *Beslissing 1997: 1000 hectare landaanwinning*

In de projectbeslissing koos het kabinet in 1997 uiteindelijk voor 1000 hectare landaanwinning. We hebben niet kunnen achterhalen hoe deze 1000 hectare is onderbouwd. Ook de later gepubliceerde aanvullende maatschappelijke kosten-batenanalyse levert er geen directe ondersteuning voor.

De minister deelt in zijn projectbeslissing uit 1997 de Tweede Kamer wel mee dat het CPB kantekeningen plaatst bij de omvang van het ruimtegebrek. Hij geeft de CPB-schatting van 610 hectare echter niet weer. Wel wordt de schatting van de commissie-Middelhoek (800 à 900 hectare) aan de Kamer gemeld.

#### *Kamer niet transparant geïnformeerd*

Wij concluderen dat de minister van VenW ten tijde van de beslissing over het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» niet goed heeft onderbouwd waarom de landaanwinning een omvang van 1000 hectare zou moeten hebben. De Tweede Kamer is op dit punt niet transparant geïnformeerd.

#### *2001: nieuwe, lage CPB-raming*

In 2001 maakt het CPB een nieuwe berekening van het te verwachten ruimtegebrek in Rotterdam. Uitgaande van een sterke groei komt het CPB nu uit op een ruimtegebrek van maximaal 270 hectare in 2020, oplopend tot 680 hectare in 2035 (CPB, 2001). Het CPB geeft bij deze berekening aan dat de landaanwinning *in geen enkel groeiscenario geld zal opleveren* voor de Nederlandse samenleving. Alleen wanneer rekening zou worden gehouden met een gebruikswaarde *na* 2035, zal het beeld volgens het CPB in de *hogere* groeiscenario's positiever worden.

#### *Ruimte voor voortschrijdend inzicht*

Twee afspraken die in het kader van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» zijn gemaakt, relativiseren het belang van de onzekerheid over het ruimtegebrek.

In de eerste plaats is in de Uitwerkingsovereenkomst deelproject Landaanwinning expliciet vastgelegd dat de marktvrage opnieuw wordt bepaald vóórdat met de aanleg van de buitencontour wordt begonnen (VenW, 2005b). Havenbedrijf Rotterdam voert deze toets in 2007 uit.

In de tweede plaats beperkt de gefaseerde aanleg van de Maasvlakte het risico van te veel ruimte. De ontwikkeling en invulling van de tweede Maasvlakte is afhankelijk gemaakt van ontwikkelingen in de markt. Dit betekent dat pas als er voldoende vraag naar ruimte is vanuit de markt, Havenbedrijf Rotterdam met de aanleg van de daaropvolgende fase mag starten.

### 3.3.2 Onderzoek naar alternatieven

Het kabinet heeft onderzoek laten uitvoeren naar drie alternatieven voor landaanwinning:

1. het beter benutten van bestaande en voorziene haven- en industriegebieden in Zuidwest-Nederland (Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen);
2. het beter benutten van de bestaande haven- en industrieterreinen in het Rotterdamse havengebied;
3. uitbreiding van de bestaande Maasvlakte.

Naar aanleiding van het alternatievenonderzoek stelde het kabinet dat uitbreiden van de Rotterdamse haven in zee, in combinatie met het beter benutten van de bestaande haven, de enige oplossing is voor het (veronderstelde) ruimtegebrek van de haven. Deze oplossing leidt ook tot de gewenste versterking van de mainportfunctie van Rotterdam en is niet strijdig met de doelstelling «verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving» (Ministerie van VenW, 2001a).

Onder andere de Raad van State en de Europese Commissie waren positief over deze alternatievenonderzoeken en wij delen deze opvatting.

### 3.3.3 Formulering doelen voor project en deelprojecten

Voor het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» heeft het Ministerie van VenW een effectdoel opgesteld. Daarnaast zijn prestatiedoelen geformuleerd voor de deelprojecten.

Het effectdoel van het project als geheel is in de startnotitie behorend bij het project omschreven als:

«een versterking van de Mainport Rotterdam, middels een groei van haven en industrie. Daarbij moet de kwaliteit van wonen en de mogelijkheden om te recreëren in het omringende gebied per saldo verbeteren, het beslag op grondstoffen en energie verminderen en de bereikbaarheid van stad en haven gewaarborgd blijven.» (VenW, 1998).

Deze doelstelling kent economische aspecten en leefbaarheidsaspecten en wordt daarom een dubbele doelstelling genoemd.

#### *Effectdoel totale project: niet specifiek, niet meetbaar*

In de zojuist aangehaalde startnotitie geeft de minister van VenW aan dat de effectdoelstelling het project bewust niet specifiek en meetbaar is gemaakt, omdat het destijds ontbrak aan voldoende inzicht in de wijze waarop en de mate waarin allerlei aspecten van economische ontwikkeling en de kwaliteit van de leefomgeving door beleidsmaatregelen zouden kunnen worden beïnvloed. Of de gekozen oplossing de gewenste impuls voor de kwaliteit voor economie en leefbaarheid tot gevolg zal hebben, is dan ook vooral een politieke keuze, aldus de minister (VenW, 1998).

Inmiddels moeten wij vaststellen dat het kabinet, bijna negen jaar na het verschijnen van de startnotitie, nog steeds niet aan de Tweede Kamer heeft duidelijk kunnen maken wat het precies onder «versterken van de Mainport Rotterdam» verstaat en wanneer het doel van het project dus zal zijn bereikt.

Zoals hiervoor vermeld zien wij mogelijkheden om de indicatoren die in de jaarlijkse Havenmonitor van het ministerie worden gepubliceerd, ook te hanteren bij het monitoren en evalueren van de realisatie van de beleidsdoelstelling van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam». Met

behulp van deze indicatoren zou in de toekomst aan de Tweede Kamer gedeeltelijk zichtbaar kunnen worden gemaakt in hoeverre het beleidsdoel is gerealiseerd en of bijsturing in het beleid nodig is. Het is dan wel noodzakelijk dat de minister de komende tijd aangeeft wat precies onder de beoogde «versterking van de Mainport» wordt verstaan.

*Prestatiedoelen deelprojecten: wel meetbaar*

Voor de drie deelprojecten binnen het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» heeft het Ministerie van VenW prestatiedoelen opgesteld. Voor de deelprojecten «Landaanwinning» en «Bestaand Rotterdams gebied» hebben wij deze prestatiedoelen beoordeeld.

Voor het project «Landaanwinning» is het prestatiedoel de realisatie van een nieuw haven- en industrieterrein in de Noordzee van ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein, dat aansluit op het bestaande havengebied. De oppervlakte van de totale landaanwinning moet ongeveer 2000 hectare beslaan. Deze 2000 hectare bruto moet zijn opgebouwd uit:

- ongeveer 1050 hectare terrein (waarvan 1000 hectare netto uitgeefbaar);
- ongeveer 550 hectare havenbekkens;
- ongeveer 250 hectare zeewering;
- ongeveer 150 hectare openbare infrastructuur.

De landaanwinning moet ruimte bieden aan zogeheten diepzeegebonden activiteiten, zoals grootschalige container op- en overslag en de daaraan gerelateerde distributieactiviteiten. Daarnaast zal de landaanwinning ook ruimte kunnen bieden aan grootschalige diepzeegebonden chemie.

Wij stellen vast dat de prestatiedoelen voor het deelproject «Landaanwinning» voldoende specifiek en meetbaar zijn. Dit betekent dat achteraf vastgesteld kan worden in hoeverre dit deelproject met succes is afgerond.

Binnen het deelproject «Bestaand Rotterdams gebied» wordt gestreefd naar intensivering en optimalisatie van het ruimtegebruik, waardoor er in de toekomst in de bestaande haven meer en kwalitatief betere ruimte beschikbaar zal zijn voor economische activiteiten. De bedoeling is dat tot 2021 in de bestaande haven 200 hectare extra ruimte beschikbaar komt voor economische activiteiten en eventueel voor stedelijke functies op de rand van stad en haven. Het hele bestaande havengebied wordt betrokken bij het zoeken naar mogelijkheden voor intensivering van het ruimtegebruik.

Wij stellen vast dat ook voor het deelproject «Bestaand Rotterdams gebied» de prestatiedoelstelling specifiek en meetbaar is geformuleerd, waardoor achteraf is vast te stellen in hoeverre het project met succes is afgerond.

*3.3.4 Transparantie over rijksbijdrage*

In de basisrapportage vermeldt het Ministerie van VenW (2006b) dat «de totale kosten» voor het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» € 3 575 miljoen bedragen (prijsspeil 2005). Daarvan is de rijksbijdrage € 910 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:



#### Rijksbijdrage aan het projectbudget

Landaanwinning	638
Natuurcompensatie	90
750 hectare natuur- en recreatiegebied	119
Groene verbinding	29
Bestaand Rotterdams gebied/leefbaarheid	34
<b>Totaal</b>	<b>910</b>

In miljoenen euro's, prijspeil 2005.

Anders dan dit overzicht in de basisrapportage doet vermoeden, zijn er voor het Rijk naast deze € 910 miljoen nog aanzienlijke andere kosten. De minister van VenW heeft deze onder het kopje «overige investeringen» in de basisrapportage opgenomen.

Overige projectkosten voor die door het Ministerie van VenW worden gedragen

Aanpassing van de infrastructuur	318
Onvoorzien (Rijk)	101
Btw	130
Uitvoeringsorganisatie	25
<b>Totaal</b>	<b>574</b>

In miljoenen euro's, prijspeil 2005.

Het totale geraamde bedrag dat ten laste komt van het Rijk, namelijk € 1 484 miljoen, is dus hoger dan kan worden afgeleid uit het overzicht «Totale kosten en bijdragen PMR» in de basisrapportage aan de Tweede Kamer.

### 3.4 Voortgang van het project

#### 3.4.1 Financiële risico's voor het Rijk

De financiering door het Rijk van de tweede Maasvlakte verloopt zoals gezegd via een bijdragemodel. De afspraak tussen het Rijk en de uitvoerende partijen is dat uitvoerende partijen in principe eventuele meerkosten zelf opvangen.

Desondanks zijn er nog financiële risico's voor het Rijk. Zo is het wellicht nodig om tot het plaatsen van schermen langs de A15 over te gaan (om verslechtering van de luchtkwaliteit door de A15 in het omringende gebied tegen te gaan). Die investering wordt op dit moment geschat op € 100 miljoen. Op dit terrein en andere milieuterreinen liggen nog meer financiële risico's. Mocht de geluidhinder bijvoorbeeld niet onder de wettelijke norm blijven, dan zijn ook daarvoor extra maatregelen nodig. De Tweede Kamer is via de basisrapportage en deel 4 van de planologische kernbeslissing over deze risico's geïnformeerd.

#### 3.4.2 Gehanteerde ramingsystematiek

Bijkomende kosten die voortvloeien uit bijvoorbeeld noodzakelijke aanpassingen van bestemmingsplannen (de zogeheten planschade) zullen ten laste worden gebracht van de post «natuurcompensatie» of komen voor rekening van het Havenbedrijf Rotterdam. Deze werkwijze komt overeen met de eigen ramingsystematiek van het ministerie (zie bijlage 4).

### 3.4.3 Planningsrisico's

Er is een belangrijk risico voor de planning van het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» ontstaan toen de Raad van State in 2005 de concrete beleidsbeslissingen uit deel 3 van de planologische kernbeslissing (PKB) vernietigde.<sup>21</sup> Om vertraging in het project te beperken, koos de minister van VenW er toen voor om de gewraakte beleidsbeslissingen om te zetten in «beslissingen van wezenlijk belang». Hierdoor kon de minister voorkomen dat het gehele voortraject van de PKB opnieuw moest worden doorlopen, waarmee vermoedelijk enkele jaren verloren zouden gaan.

Een gevolg van deze keuze is wel dat de PKB nu geen strakke kaders biedt waarbinnen de besluitvorming door andere bestuurslagen dient plaats te vinden. Er ligt minder vast dan in de oorspronkelijke PKB. De kans dat er op decentraal niveau meer bezwaar- en beroepsprocedures doorlopen moeten worden is daardoor groter. En dat brengt weer risico's voor de planning met zich mee. Het traject van bezwaar en beroep zou met het behoud van de concrete beleidsbeslissingen minder zwaar geweest zijn.

De minister van VenW is van mening dat de planning van het project nog steeds haalbaar is (Ministerie van VenW, 2006c). Hij rekent op de medewerking van andere overheden en heeft aangegeven indien nodig de rijksprojectenprocedure te willen starten om problemen met de medewerking te kunnen ondervangen. Ook de auditdiensten van de betrokken ministeries concluderen in hun rapportage dat tijdige realisatie van de planning in hoge mate afhankelijk is geworden van de inzet van decentrale overheden.

Wij merken op dat de kans dat de projectplanning wordt gehaald na de uitspraak van de Raad van State aanzienlijk geringer is geworden. De minister heeft in zijn brief van september 2006 aan de Tweede Kamer laten weten dat «\_ de start van de aanleg in 2008 nog steeds mogelijk [is], zij het dat – zoals eerder gemeld – de planning onder grote druk staat. Realisatie van de planning vergt de volle inzet en medewerking van alle PMR-partners en veronderstelt dat er geen procedurele of andere tegenslagen zijn» (VenW, 2006c). Tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de brief heeft de minister van VenW aangegeven vast te houden aan de bestaande planning. In het vierde deel van de Planologische Kernbeslissing geven de ministers van VenW en VROM aan dat het kabinet vertrouwen heeft in de doorwerking van de PKB en medewerking van de bovengenoemde bestuursorganen. Ze voegen daar aan toe dat, indien noodzakelijk, het Rijk «bereid [is] om het instrument in te zetten dat nodig is om tot tijdige realisatie te komen van de projecten» (VenW, 2006d).

### 3.4.4 Mogelijkheden voor actualisatie beleidsbeslissing

In de uitwerkingsovereenkomst voor het deelproject «Landaanwinning» (VenW, 2005b) is vastgelegd dat, alvorens de uitvoering van het landaanwinningsproject daadwerkelijk van start zal gaan, de marktvrage opnieuw zal worden bepaald. Bovendien is vastgelegd dat gefaseerde aanleg van de Maasvlakte mogelijk is.

Wij oordelen positief over deze afspraken. Ze maken het mogelijk om, afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt, het project te actualiseren. Daarnaast is in deel 4 van de PKB over het deelproject «Landaanwinning» afgesproken dat een tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden op het moment dat er ongeveer 500 hectare is aangelegd, of uiterlijk een jaar

<sup>21</sup> In een planologische kernbeslissing (PKB) legt de rijksoverheid globaal vast wat er met de ruimte in Nederland moet gebeuren. Een PKB heeft in principe een indicatief karakter. Lagere overheden moeten er in hun plannen wel rekening mee houden, maar de PKB is niet bindend. Onderdelen van een PKB kunnen echter wel bindend zijn: (1) kabinet of Tweede Kamer kan besluiten bepaalde locaties vrij te houden of te bestemmen voor een specifieke functie door middel van een «concrete beleidsbeslissing»; (2) een PKB-onderdeel kan voor de uitvoering van het rijksbeleid zo belangrijk zijn, dat het de status van «beslissing van wezenlijk belang» krijgt. In dat geval kan het Rijk alleen van dit onderdeel afwijken door de PKB te herzien.

voordat de geldigheidsduur van de PKB is verstreken (2020). Tot deze tussentijdse evaluatie is besloten omdat het project «Mainportontwikkeling Rotterdam» een infrastructureel project is met een lange terugverdiensduur, waardoor het project extra veel onzekerheden kent (VenW, 2006d, p. 40).

## 4 MAASWERKEN

### 4.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

#### Conclusies

De informatievoorziening over de afwegingen van nut en noodzaak van het project «Maaswerken» is toereikend geweest en vormt een voldoende basis voor de beslissingen van de Tweede Kamer en de betrokken bewindspersonen over dit project. De doelen die met het project worden beoogd, zijn tijdens de beleidsvoorbereiding adequaat geformuleerd. Hierdoor is achteraf vast te stellen of ze zijn gehaald. Er zijn in de voorbereidingsfase ook duidelijke afspraken gemaakt tussen de bij dit project betrokken partners. Over het algemeen is de Tweede Kamer op een goede manier geïnformeerd over de uitvoering van het project. De voortgangsrapportages van de minister van VenW boden lange tijd geen beeld van de ontwikkeling van het risicoprofiel, maar dit is sinds 2005 verbeterd.

De verschuiving van de eindtermijn voor het hoogwaterbeschermingsdoel heeft in 2004 enigszins gemaskeerd plaatsgevonden. Sinds dat jaar is de minister van VenW in de voortgangsrapportages een andere formulering gaan gebruiken. In plaats van realisatie «vóór 2015» wordt nu gesproken van realisatie «in 2015». Deze verschuiving is voor de Tweede Kamer niet expliciet gemaakt. Dat zou naar ons oordeel wel wenselijk zijn geweest.

#### Aanbevelingen aan de ministers van VenW, LNV en VROM

- Wij bevelen de ministers van VenW, LNV en VROM aan om de ervaringen die binnen het project «Maaswerken» zijn opgedaan met het signaleren en beheersen van risico's, in de toekomst te gebruiken voor de risicobeheersing van vergelijkbare projecten.
- Om de op papier vruchtbare samenwerking niet bij goede intenties te laten, bevelen we alle bij het project «Maaswerken» betrokken partijen aan om de wederzijdse verwachtingen over de invulling van rollen tijdens de uitvoeringsfase zo expliciet mogelijk vast te leggen. Voor zover dit nog niet is gebeurd, bevelen wij de betrokken ministers aan om elkaar hier zo snel mogelijk op aan te spreken.

#### Aanbevelingen aan de minister van VenW

- Om de Tweede Kamer goed op de hoogte te houden van de lopende discussie over de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid, bevelen we de minister van VenW aan om de uitkomsten van verkennende studies die op dit gebied worden gedaan, voortaan in de voortgangsrapportages te vermelden, ook als deze het huidige beleid ondersteunen.

#### Reactie minister van VenW

De minister zal ervoor zorgen dat de eindevaluatie en eventuele tussentijdse actualisaties volgens de huidige kwaliteitseisen worden uitgevoerd. Een basisrapportage ontbreekt inderdaad helaas, maar de probleemanalyse en de beleidsveronderstellingen die aan het project ten grondslag liggen, zijn helder in andere documenten omschreven.

Het door ons geconstateerde «oprekken» van de termijn waarbinnen de volledige hoogwaterbescherming in de Zandmaas gerealiseerd moet zijn, betreft een correctie van een formulefout die in de tekst was geslopen.

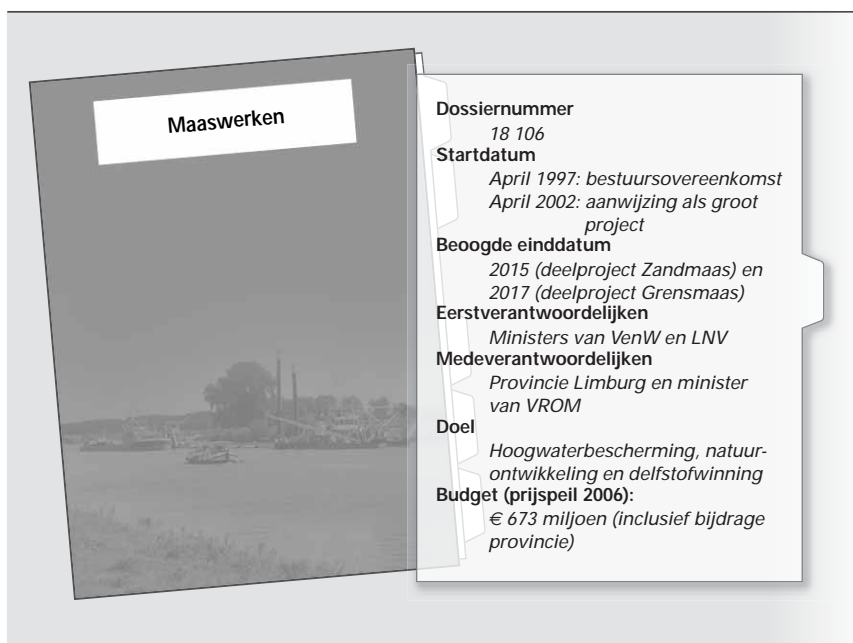
De minister zal de ervaringen die bij het project «Maaswerken» zijn opgedaan met het signaleren en beheersen van risico's gebruiken bij vergelijkbare projecten.

De minister zal bij de start van projecten de betrokken partijen hun wederzijdse verwachtingen over de rollen tijdens de uitvoeringsfase zo expliciet mogelijk laten vastleggen.

#### Nawoord Algemene Rekenkamer

We zijn ingenomen met de toezeggingen van de minister; zijn reactie geeft ons geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

## 4.2 Het project op hoofdlijnen



### 4.2.1 Projectdoel

Het project «Maaswerken» is erop gericht om wijzigingen aan te brengen in de loop van de rivier de Maas in Limburg, om zo de veiligheid in het stroomgebied ter plaatse te verbeteren.

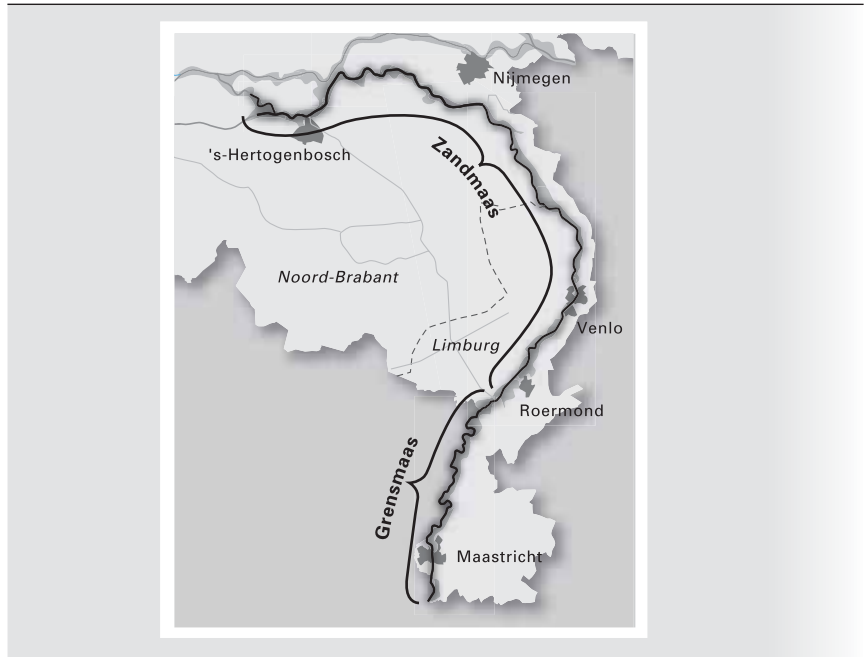
Behalve hoogwaterbescherming zijn ook natuurontwikkeling en delfstofwinning doelen van het project.

### 4.2.2 Deelprojecten

Het project «Maaswerken» is onderverdeeld in twee deelprojecten: «Zandmaas» en «Grensmaas». Het deelproject «Zandmaas» beslaat het noordelijk gelegen deel van de Maas, gelegen tussen Roermond en Den Bosch. Het deelproject «Grensmaas» speelt zich af rond het onbevaarbare zuidelijke deel van de Maas, gelegen tussen Maastricht en Roosteren (zie figuur 5). Beide deelprojecten worden uitgevoerd door de projectdirectie Maaswerken van het Ministerie van VenW.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> De projectdirectie is ook verantwoordelijk voor het project Maasroute. Doelstelling van dit project is het veiliger, vlotter en toeganlijker te maken van de vaarroute vanaf het Maas-Waalkanaal tot Ternaaien (in België) voor goederentransport over water. Maasroute is geen groot project en blijft daarom in dit rapport verder buiten beschouwing.

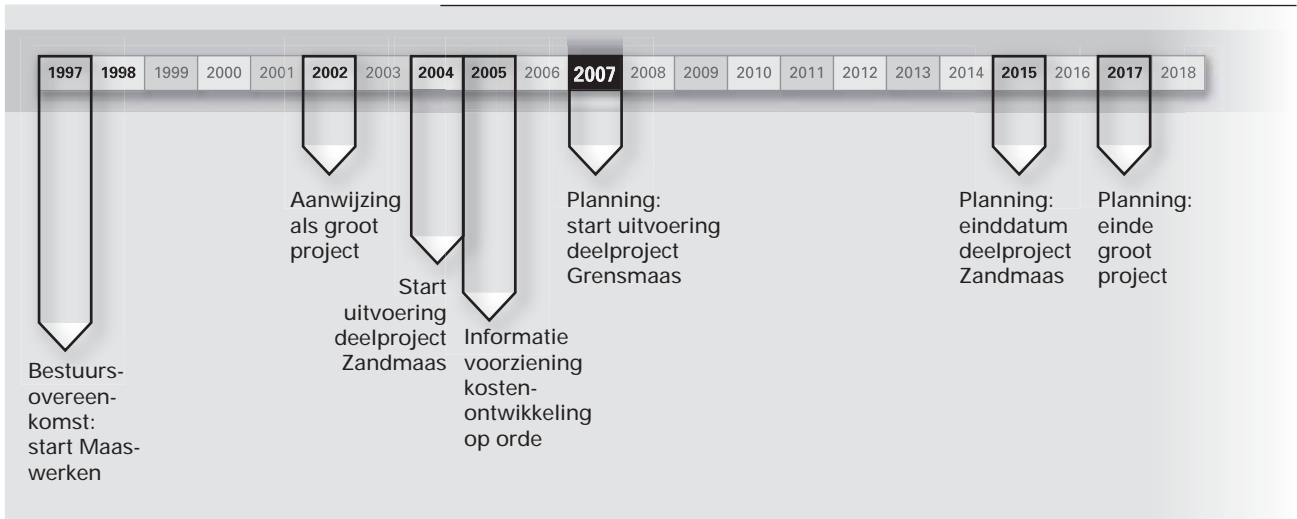
**Figuur 5 Projectgebied 'Maaswerken'**



*4.2.3 Tijdschema voor het totale project*

In april 1997 tekenden het Ministerie van VenW, het Ministerie van LNV en de provincie Limburg een bestuursovereenkomst. Het project «Maaswerken» ging hiermee officieel van start. Aanvankelijk liepen de plannen voor het project «Maaswerken» mee in het grote project Deltaplan Grote Rivieren. Vijf jaar later heeft de Tweede Kamer «Maaswerken» aangewezen als zelfstandig groot project. Sinds 2003 verschijnen de voortgangsrapportages Maaswerken als zelfstandige documenten. Naar verwachting is het totale project eind 2017 afgerond (zie figuur 6).

**Figuur 6 Tijdschema van het project 'Maaswerken'**



#### 4.2.4 Verantwoordelijkheden

Het project «Maaswerken» is een samenwerkingverband tussen de Ministeries van VenW en van LNV en de provincie Limburg. Daarnaast zijn verschillende gemeenten en waterschappen uit het plangebied bij het project betrokken.

De verschillende maatregelen voor hoogwaterbescherming, delfstoffenwinning en natuurrealisatie worden voorbereid en uitgevoerd door de projectdirectie Rijkswaterstaat Maaswerken.

Bij het deelproject «Grensmaas» is sprake van publiek-private samenwerking. Dit deelproject wordt uitgevoerd door het Consortium Grensmaas. In dit consortium werken grindproducenten, aannemers en de Vereniging Natuurmonumenten (eindbeheerder van het Grensmaaspark) samen.

Het totale projectbudget bedraagt € 672,9 miljoen (prijspeil 2006). Bij de start was dit € 381 (prijspeil 2000). Daarvan staat € 655,8 miljoen op de begroting van VenW en € 17,1 miljoen op de begrotingen van LNV en de provincie Limburg (VenW, 2006e). Conform de geldende regels worden de omzet van het Consortium Grensmaas (€ 450 miljoen) en de omzet voor de hoogwatergeulen in de Zandmaas (circa € 150 miljoen) buiten het projectbudget gehouden.<sup>23</sup>

#### 4.2.5 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij hebben eerder onderzoek verricht naar (voorlopers van) het project «Maaswerken». In ons onderzoek *Aanleg Maaskaden* uit 1996 spraken wij de verwachting uit «... dat bij de nog komende verdieping en verbreding van de rivierbedding verantwoordelijkheidsverdeling en projectmanagement extra aandacht [zouden] krijgen» (Algemene Rekenkamer, 1996, p. 4).

Enkele jaren later hebben wij in ons onderzoek *Informatievoorziening grote projecten* (Algemene Rekenkamer, 2002) gewezen op problemen rond de accountantscontrole van het project «Maaswerken». Er bleken geen duidelijke dossiereisen te staan in het werkprogramma van de departementale accountantsdienst. Daardoor, en door een onjuiste interpretatie van de informatiewens van de Tweede Kamer, had de accountantsdienst slechts over onderdelen van het project een oordeel gegeven.

Hieronder (§ 4.3) bespreken we de manier waarop in de beleidsvoorbereiding van het project «Maaswerken» is omgegaan met vragen rond nut en noodzaak. Daarbij betrekken we ook de mate waarin de projectdoelen specifiek en meetbaar zijn geformuleerd en de manier waarop de Tweede Kamer over de voorbereidingsfase van het project is geïnformeerd. Vervolgens (§ 4.4) staan we kort stil bij de uitvoeringsfase van het project. We kijken naar de afspraken die zijn gemaakt op het punt van planning en voortgang.

#### 4.3 Start van het project: nut en noodzaak

De voorbereiding van het project «Deltaplan Grote Rivieren», voorloper van het project «Maaswerken», is uitvoerig geweest. Vanaf 1992 is door de commissies-Boertien I en II in opdracht van het kabinet onderzoek verricht naar mogelijkheden om de waterafvoer van de Nederlandse grote rivieren te verbeteren. De commissies-Boertien I en II lieten zich in hun

<sup>23</sup> Datzelfde geldt voor het bedrag van € 30 miljoen dat in het kader van de ecologische hoofdstructuur op de begroting van het Ministerie van LNV staat gereserveerd voor de herstructurering van het Maasdal.

onderzoeken bijstaan door het Waterloopkundig Laboratorium en onderzoeksbureau RAND (Commissie Watersnood Maas, 1994).

#### 4.3.1 Onderbouwing omvang van het probleem

In 1994 heeft de commissie-Boertien II (naar aanleiding van de wateroverlast in 1993) bekeken wat de mogelijkheden en effecten zouden zijn van maatregelen specifiek gericht op het Maasdal. De commissie stelde voor de Maas te verdiepen en te verbreden, en waar dat niet mogelijk zou zijn kades aan te leggen of aan te passen (Commissie Watersnood Maas, 1994, p. 7).

De commissies Boertien-I en Boertien-II hebben voor het Ministerie van VenW gefungeerd als externe partij die een aanzienlijk deel van de onderbouwing van het latere project «Maaswerken» heeft aangereikt. De statuur van de commissieleden moest borg staan voor de kwaliteit van de adviezen. In latere onderzoeken is de validiteit van het achterliggende onderzoeksmateriaal en de eigen inschattingen van de commissie bevestigd.

De beleidsinformatie die in de voorbereidingsfase van het grote project «Maaswerken» is vergaard, is naar ons oordeel voldoende geweest om te kunnen dienen als basis voor de beslissingen over dit project van de betrokken bewindspersonen en de Tweede Kamer.

#### 4.3.2 Formulering doelen voor project en deelprojecten

Voor het project «Maaswerken» heeft het Ministerie van VenW zowel effectdoelen als prestatiedoelen omschreven. De hoofddoelstellingen van het project als geheel (hoogwaterbescherming, natuurontwikkeling en delfstofwinning) zijn uitgewerkt in doelstellingen per deelproject (VenW, 2006e).<sup>24</sup>

##### *Zandmaas: discussies over einddatum*

De prestatiedoelen van het deelproject Zandmaas bestaan uit het realiseren van dijkversterkingen en de rivierverruimende maatregelen. De tijdshorizon van deze doelen heeft sinds de formulering ervan in 1997 niet voortdurend vastgelegen. Tussentijds is namelijk sprake geweest van een plan tot versnelde realisatie, maar daarvan heeft de minister van VenW uiteindelijk toch afgezien.<sup>25</sup>

Het doel is thans om het volledige hoogwaterbeschermingsprogramma in 2015 te hebben afgerond. De minister wil in de periode tot 2015 beperkte natuurontwikkeling in de Zandmaas (556 hectare) realiseren, aangevuld met 60 hectare natuurcompensatie.<sup>26</sup>

##### *Grensmaas: eindtermijn en delfstoffendoelstelling tussentijds bijgesteld*

Binnen het deelproject Grensmaas werkt de minister van VenW met een streefwaarde voor de overstromingskans: dit risico zou niet vaker mogen optreden dan eens in de 250 jaar. Bij dit veiligheidsniveau hoort een bepaalde waterafvoersnelheid die in het Grensmaasgebied gerealiseerd moet worden: 3275 m<sup>3</sup>/s.

Deze prestatiedoelstelling heeft binnen het deelproject steeds vastgelegen. Dat geldt ook voor een andere doelstelling binnen Grensmaas, te weten het doel om in de periode tot 2018 ten minste 1000 hectare natuur binnen het Grensmaasgebied tot ontwikkeling te brengen.

Met andere doelstellingen binnen het deelproject Grensmaas is in de loop van de tijd geschoven. Dat geldt in de eerste plaats voor de geplande

<sup>24</sup> Op [www.maaswerken.nl](http://www.maaswerken.nl) en [www.nieuwe-grensmaas.nl](http://www.nieuwe-grensmaas.nl) staan per deeltraject gedetailleerde gebiedskaarten en de mijlpalen voor de planfase en activiteiten in de uitvoeringsfase.

<sup>25</sup> Aanvankelijk lag de beoogde realisatiedatum voor de gewenste dijkversterkingen en rivierverruimende maatregelen rond 2015. Na de overstromingen in het voorjaar van 1995 stuurde de minister van VenW aan op versnelde realisatie in 2005. Maar in september 1997 liet de minister de Tweede Kamer weten toch weer uit te gaan van 2015. De minister wilde zo de tijdsdruk op de planuitvoering verminderen. Ook wilde de minister de financieringsmogelijkheden van de grind- en zandmarkt optimaal benutten. Mede op wens van de Tweede Kamer koos de minister uiteindelijk voor een compromis: het gewenste niveau van bescherming tegen hoog water zou voor de belangrijkste bevolkingscentra in het plangebied van de Maas al in 2005 worden gerealiseerd; voor het overige zou de einddatum van 2015 blijven gelden (Tweede Kamer, 1997).

<sup>26</sup> Dit is 14 hectare minder dan in juni 2000 gepland, dit is aan de Tweede Kamer gemeld in de tiende voortgangsrapportage (VenW, 2006e).



eindtermijn van het deelproject. Oorspronkelijk lag deze in 2015, maar in 2001 is deze opgeschoven naar eind 2017.

Ook de doelstelling voor het winnen van ten minste 35 miljoen ton grind is tussentijds aangepast. Na onderhandeling met de convenantpartners is dit doel in 2002 opgehoogd tot 52 miljoen ton.

#### *Doelstellingen grotendeels SMART+C*

De hoogwaterbeschermingsdoelstellingen van beide deelprojecten binnen het project «Maaswerken» zijn naar ons oordeel *specifiek* (gebiedsbepaald) en *meetbaar* geformuleerd. De doelen zijn *afgestemd* met de Tweede Kamer en worden gedragen door alle betrokken partijen. De inhoud van de doelen is zo goed als *consistent* gebleven. Hoewel de deelprojecten ook *tijdgebonden* zijn, moet vastgesteld worden dat er tussentijds wijzigingen zijn geweest in de einddatum van verschillende deelprojecten.

Ook de natuurdoelen van beide deelprojecten zijn bij de start van het project helder geformuleerd. Ze zijn vastgelegd in natuurgebiedsplannen, in het contract en in het programma van eisen (Grensmaas).

Het delfstoffenwinningsdoel is eveneens helder geformuleerd, maar is in de afstemming met betrokken partijen een bron van zorg geweest. Er moest gelaveerd worden tussen uiteenlopende belangen. Te veel grindwinning zou tot maatschappelijke overlast leiden. Te weinig grindwinning zou het rendement van de particuliere convenantpartners aantasten. Te snelle grindwinning zou de marktprijzen onder druk zetten maar te langzame grindwinning zou zowel de realisatie van hoogwaterbescherming als de natuurwaarden onder druk zetten. Het grinddoel is aldus een onderwerp van continue onderhandeling gebleken in plaats van een richtinggevend projectdoel.

#### *4.3.3 Samenwerking tussen betrokken partijen*

Zoals beschreven in § 4.2 wordt het project «Maaswerken» gerealiseerd door een samenwerkingsverband van diverse partijen: de Ministeries van VenW, LNV, VROM, de provincie Limburg, gemeenten, waterschappen, grindproducenten, aannemers en de Vereniging Natuurmonumenten. In tegenstelling tot wat wij in 1996 constateerden, stellen wij nu vast dat de samenwerking en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partners binnen het project «Maaswerken» goed is geregeld. De oprichting van een Stuurgroep Maaswerken, de samenwerking in het Grondbureau Maasdal en de keuze om binnen het deelproject Grensmaas te werken in consortiumverband, zijn hier voorbeelden van.

Soms blijkt het lastig om de op papier goed geregelde samenwerking ook in de praktijk goed vorm te geven. Nadat er enige druk op de onderlinge verhoudingen was komen te staan, heeft de minister van LNV in 2004 zijn bijdrage aan het project «Maaswerken» door een extern bureau laten evalueren. Belangrijke les uit dat rapport is dat het van groot belang is om na de verankering van uitgangspunten en doelen in de voorbereidingsfase, ook de rolverwachtingen tijdens de uitvoeringsfase over en weer uit te spreken (Twynstra en Gudde, 2004).

Wij sluiten ons aan bij deze waarneming. Wanneer een ieder zich vooral richt op zijn primaire verantwoordelijkheid en minder op het gemeenschappelijke projectdoel, betekent dit een risico voor een effectieve en doelmatige uitvoering van projecten.

#### 4.3.4 Transparantie over prestaties, kosten en risico's

Over het algemeen is de Tweede Kamer op een heldere manier geïnformeerd over de doelen en de uitvoering van het project «Maaswerken». De Kamer is via voortgangsrapportages frequent op de hoogte gebracht van wijzigingen in de oorspronkelijke (in juni 2000 en later bijgestelde) projectdoelen en de afzonderlijke prestatiedoelen (op maatregelniveau) voor Zandmaas en Grensmaas.

Daarnaast was het door de gehanteerde ramingensystematiek mogelijk om helder te rapporteren over ontwikkelingen in de raming van kosten.<sup>27</sup> Ook de wijze waarop door de betrokken ministeries projectrisico's zijn gesignaleerd en beheerst heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de informatievoorziening.

We signaleren drie verbeterpunten:

1. Volledige hoogwaterbescherming zou oorspronkelijk voor 2015 worden geboden. Vanaf de zesde voortgangsrapportage heeft de minister van VenW deze termijn, zonder dit expliciet aan de Kamer te melden, opgerekt. De minister spreekt namelijk in deze en latere rapportages aan de Tweede Kamer over «de hoofddoelstelling om in 2015 de afgesproken hoogwaterbescherming te halen» (VenW, 2004: p. 4). Door het woordje «voor» te vervangen door het woordje «in» is de laatst mogelijke einddatum een jaar opgeschoven. Het zou naar ons oordeel correct geweest zijn wanneer dit uitdrukkelijk aan de Tweede Kamer was gemeld.
2. Bij overheveling van het project «Maaswerken» uit het Deltaplan Grote Rivieren is de opstelling van een basisrapportage achterwege gebleven. De probleemanalyse en beleidsveronderstellingen die aan het project «Maaswerken» ten grondslag lagen zijn op diverse plaatsen in eerdere documenten wel helder omschreven,<sup>28</sup> maar doorgaans verandert in de loop van de tijd het een en ander in de context waarbinnen een project plaatsvindt. Dit kan het nodig maken de beleidsuitgangspunten te actualiseren. Het ontbreken van een basisrapportage bemoeilijkt deze actualisatie. Daarnaast bemoeilijkt het de eindevaluatie van het project.
3. De voortgangsrapportages van het project «Maaswerken» boden lange tijd geen beeld van de ontwikkeling van het risicoprofiel. Op verzoek van de Tweede Kamer is vanaf 2003 gewerkt aan een historisch overzicht op dit punt. Vanaf de tweede helft van 2005 zijn de voortgangsrapportages op dit punt sterk verbeterd.

#### 4.4 Voortgang van het project

##### 4.4.1 Realisatie van de doelen

###### *Hoogwaterbescherming vertraagd*

In 1997 besloot de minister van VenW, mede op verzoek van de Tweede Kamer, dat het gewenste niveau van bescherming tegen hoog water op bepaalde plaatsen (namelijk de belangrijkste bevolkingscentra in het plangebied van de Maas) niet pas in 2015 maar al in 2005 zou worden gerealiseerd.

Deze tussendoelstelling voor de hoogwaterbescherming is niet in 2005 gerealiseerd. Er ontstond vertraging van twee jaar als gevolg van een verschil van mening met de waterschappen. Dit meningsverschil is in 2006 bijgelegd. De versnelde hoogwaterbescherming kan nu naar verwachting van de minister eind 2007 worden gerealiseerd, met een kleine kans op uitloop naar 2008.

<sup>27</sup> Zie bijlage 4 voor beschrijving van de ramingensystematiek die het Ministerie van VenW hanteert voor grote projecten.

<sup>28</sup> Onder meer in de rapporten van de commissies-Boertien I en II, in de Beleidslijn Ruimte voor de rivier en in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier.

Volledige bescherming zou oorspronkelijk voor 2015 worden geboden, maar vanaf de zesde voortgangsrapportage wordt, zoals gezegd gesproken over realisatie in 2015.

Sinds 2001 is, zoals hiervoor vermeld, de einddoelstelling voor de hoogwaterbescherming in het deelproject Grensmaas verschoven naar 2017. De uitvoering van dit deelproject ligt volgens de tiende voortgangsrapportage nog steeds op dat schema.

#### *Effectberekeningen bevredigend*

Aan de hand van het proefproject Meers is het effect berekend dat inmiddels aangebrachte verdiepingen, verbredingen en vergravingen hebben op de waterafvoersnelheid in dit deel van de Maas. Het effect van de maatregelen bleek voldoende te zijn. Op basis van dit project verwacht het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) dat in vergelijkbare situaties een vergelijkbaar pakket aan maatregelen eveneens voor voldoende waterafvoer zal zorgen.

#### *Natuurdoelstelling op schema*

De voorbereidingen voor de realisatie van de natuurdoelstellingen voor de deelprojecten Zandmaas (realisatietermijn: 2015) en Grensmaas (realisatietermijn: 2018) liggen op schema. De grondverwerving is gestart en de inrichtingseisen van de provincie Limburg en het Ministerie van LNV voor de te ontwikkelen natuurgebieden liggen vast. De inrichting van de natuurgebieden is volgens planning afgerond in 2022.<sup>29</sup>

#### *Grinddoelstelling op schema*

Ook de realisatie van de grinddoelstelling verloopt volgens planning. De Tweede Kamer is via de voortgangsrapportages over het algemeen goed geïnformeerd over wijzigingen in de oorspronkelijke (in juni 2000 en later bijgestelde) projectdoelen en de afzonderlijke prestatiedoelen (op maatregelniveau) voor Zandmaas en Grensmaas.

#### *4.4.2 Beheersing van de kosten*

Het budget voor het totale project «Maaswerken» is vanaf de start van het project opgelopen van € 274,5 miljoen (prijspeil 1997) tot € 672,9 miljoen (prijspeil 2006), inclusief de geraamde bijdragen van het Ministerie van LNV en de provincie (zie figuur 7).<sup>30</sup>

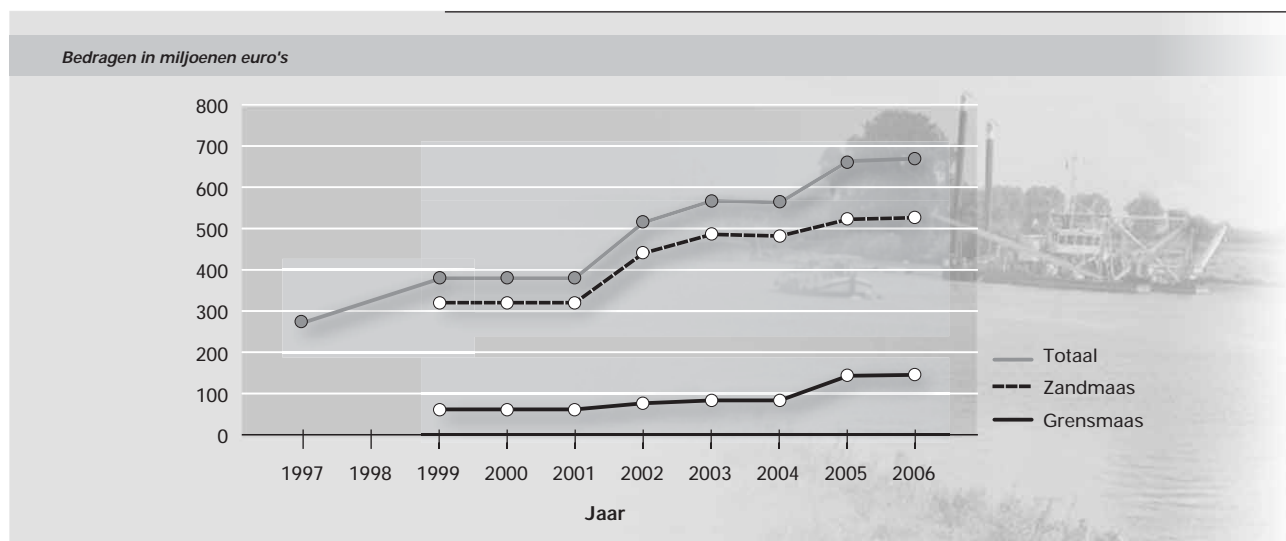
Door onvolledige ramingen en onduidelijkheden over de vraag in hoeverre de tot september 1997 realiseerde investeringen ook in latere budgetten zijn meegenomen, valt de toename van het budget in de periode 1997–2000 niet goed te reconstrueren.

---

<sup>29</sup> Dit is het moment van overdracht van alle natuurgebieden aan de beheerders Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

<sup>30</sup> Na correctie op basis van investeringen vaste activa overheid komt het startbudget in 1997 overeen met € 346,9 miljoen prijspeil 2006.

Figuur 7 Kostenontwikkeling Grensmaas en Zandmaas (in lopende prijzen)



Het budget is tussen 2000 en medio 2006 gestegen van € 442 miljoen (prijspeil 2006) tot € 673 miljoen. De toename van het budget met €231 miljoen verklaart de minister van VenW als volgt:

- wijzigingen in de scope van het project (47%);
- technische mutaties/tussentijdse herijking van kostenramingen en ontvangsten (18%);
- mee- en tegenvallers (10%);
- mutaties als gevolg van prijsontwikkeling en loonbijstelling (20%).<sup>31</sup>

De kwaliteit van de (historische) informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de kosten is in de loop der jaren een fors toegenomen. Sinds 2005 ontvangt de Tweede Kamer een volledig en toegankelijk meerjarig historisch overzicht van alle budgetmutaties. Tevens verstrekt het Ministerie van VenW toereikende informatie over de (noodzaak van) budgetmutaties.

Er is op dit moment geen aanleiding aan te nemen dat de Tweede Kamer niet waar nodig en relevant tijdig en volledig wordt geïnformeerd over budgetontwikkelingen. Deze informatie wordt steeds gepresenteerd in samenhang met de inspanningen en resultaten van het risicomangement van de projectdirectie Maaswerken. Hierdoor ontvangt de Tweede Kamer voor zover wij hebben kunnen nagaan een sluitend beeld van de geraamde kosten, de werkelijke en te verwachten uitgaven, lopende verplichtingen, uitstaande risico's en budgetontwikkelingen. Het oordeel van de auditdienst van VenW bij de voortgangsrapportages bevestigt dit beeld.

#### 4.4.3 Mogelijkheden voor actualisatie beleidsbeslissing

Ook na het kabinetsbesluit tot uitvoering van het project «Maaswerken» heeft de minister van VenW regelmatig verkennende activiteiten verricht naar externe ontwikkelingen die op middellange of lange termijn van invloed kunnen zijn op het project en het gewenste hoogwaterbeschermingsniveau.

Zo heeft de minister het RIZA verzocht onderzoek te doen naar de overstromingsrisico's van de Maas op de lange termijn (RIZA, 2003),

<sup>31</sup> Verschillen in percentages zijn het gevolg van toepassing verschillende prijsindexen door de jaren heen.

publiceerde het Milieu- en Natuurplanbureau met het RIVM in 2004 een onderzoek naar overstromingsrisico's en berekende Rijkswaterstaat in de periode 2001–2005 de overstromingsrisico's in heel Nederland (VenW, 2005c).

In november 2005 heeft de staatssecretaris van VenW daarnaast een debat aangekondigd over de actualisatie van het beschermingsbeleid tegen overstromingen (VenW, 2005d). Het kabinet is voorts, mede naar aanleiding van de genoemde onderzoeken, gestart met de verkenning «Waterveiligheid 21e eeuw». De beleidsnota *Waterveiligheid* zal naar verwachting in 2008 gereed zijn.

De door deze acties beschikbaar gekomen informatie is op verschillende momenten en via verschillende kanalen gepresenteerd aan de Tweede Kamer. In de voortgangsrapportages over het project «Maaswerken» wordt echter niet ingegaan op de lopende discussie over de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid. De voortgangsrapportages zijn daarom op dit moment nog beperkt bruikbaar voor een integrale discussie in de Kamer over de actualiteit van het pakket aan maatregelen.

## 5 VERVANGING PANTSERVOERTUIGEN

### 5.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

#### Conclusies

De huidige pantservoertuigen M577 en YPR van het Nederlandse leger zijn aan vervanging toe. Dat heeft de staatssecretaris van Defensie voldoende duidelijk gemaakt aan de Tweede Kamer. De minister heeft de Tweede Kamer niet actief betrokken bij de beslissing om een nieuw groot pantserwielvoertuig mede te ontwikkelen in plaats van een dergelijk voertuig «van de plank te kopen».

Verder is de Tweede Kamer, toen het pakket van eisen aan de orde kwam, min of meer voor een voldongen feit gesteld. De staatssecretaris van Defensie had zich al gecommitteerd aan één specifiek voertuig, de Boxer. Over de verdeling van het werkaandeel tussen de landen waarmee wordt samengewerkt in de ontwikkeling en productie van het nieuwe voertuig is de Tweede Kamer zowel vooraf als tijdens de uitvoering niet goed geïnformeerd.

De eisen die aan het te ontwikkelen pantservoertuig zijn gesteld, zijn naar ons oordeel goed geformuleerd. Uit de voorlopige testresultaten blijkt dat het voertuig voldoet aan deze eisen.

De staatssecretaris van Defensie heeft de Tweede Kamer niet in zijn voortgangsrapportages gemeld dat de voertuigen sinds 2000 per stuk 47,5% duurder zijn geworden (gecorrigeerd voor prijsstijgingen). De verwachte prijs is nu gemiddeld € 3,69 miljoen per voertuig.

De informatie over de financieel-economische baten die Nederland ten deel zouden vallen, strookt naar ons oordeel niet in alle opzichten met de realiteit. Wij twijfelen aan het realiteitsgehalte van een kwart van de afgesproken invulling van de € 480 miljoen werkaandeel. Met name het onderdeel «kennisoverdracht» (ter waarde van € 60 miljoen) is onzeker. Onduidelijk is waarop dit bedrag is gebaseerd en wat de waarborgen zijn dat de betreffende kennis ook (blijvend) in Nederland terecht zal komen.

#### Aanbevelingen aan de minister van Defensie

- Om onaangename verrassingen in de Tweede Kamer te voorkomen, bevelen we de staatssecretaris van Defensie aan om in volgende voortgangsrapportages niet alleen op te nemen wat de ontwikkelingen zijn in het totale budget van het Boxer-project, maar ook expliciet informatie op te nemen over de ontwikkelingen in de prijs per voertuig.
- We bevelen de staatssecretaris aan om zo snel mogelijk te komen met eenduidige informatie over het afgesproken werkaandeel in de ontwikkelingsfase. Zo kan nog tijdens deze fase de Tweede Kamer de realisatie hiervan toetsen.
- Verder bevelen we de staatssecretaris aan om een onderbouwing te geven van de gestelde waarde van de kennisoverdracht op € 60 miljoen en om aan te geven welke waarborgen hij heeft getroffen om deze waarde te kunnen verzilveren.
- Ten slotte bevelen wij de staatssecretaris aan om zijn auditdienst te verzoeken in zijn eerstvolgende rapport in het kader van de Regeling grote projecten een oordeel te geven over de invulling van de werkaandeelverplichtingen.

#### Reactie van de minister van Defensie

De Tweede Kamer is geïnformeerd over de keuze om een nieuw groot pantserwielvoertuig mede te ontwikkelen of «van de plank» te kopen.

De aan het voertuig te stellen eisen maakten deel uit van de politieke besluitvorming.

De stuksprijs is niet opgenomen omdat dit geen doel van het project was.

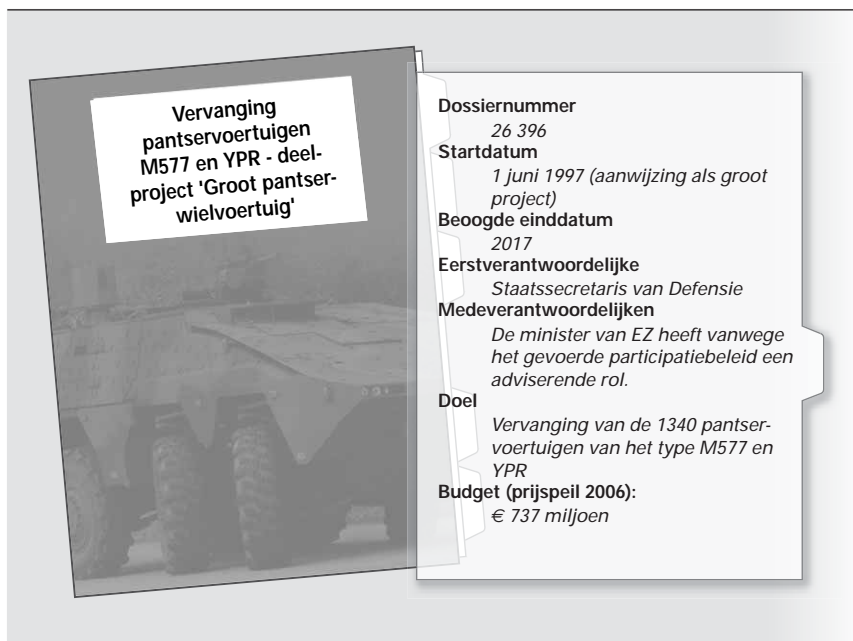
De omvang van de kennisoverdracht is conform de gebruikelijke handelwijze geschat.

De auditdienst zal de invulling van de werkaandeelverplichtingen toetsen.

#### Nawoord Algemene Rekenkamer

In afwijking van het Defensie Materieel Proces heeft de staatssecretaris bij de behoeftestelling al gekozen voor medeontwikkeling. We bevelen de minister aan om de stuksprijs in het vervolg wel op te nemen. Wij houden twijfels bij de realiteit van de € 60 miljoen aan kennisoverdracht.

## 5.2 Het project op hoofdlijnen



**Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR - deelproject 'Groot pantserwielvoertuig'**

**Dossiernummer**  
26 396

**Startdatum**  
1 juni 1997 (aanwijzing als groot project)

**Beoogde einddatum**  
2017

**Eerstverantwoordelijke**  
Staatssecretaris van Defensie

**Medeverantwoordelijken**  
De minister van EZ heeft vanwege het gevoerde participatiebeleid een adviserende rol.

**Doel**  
Vervanging van de 1340 pantservoertuigen van het type M577 en YPR

**Budget (prijspeil 2006):**  
€ 737 miljoen

### *Het Boxer-deelproject*

Het project «Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR» betreft de vervanging van de ongeveer 1340 pantservoertuigen van het type M577 en YPR. De Tweede Kamer heeft deze vervangingsoperatie op 26 juni 1997 aangewezen als groot project. In de daaropvolgende jaren hebben zich binnen het project drie deelprojecten uitgekristalliseerd:

- de aanschaf van 208 kleine pantserwielvoertuigen;
- de aanschaf van 270 pantserinfanteriegevechtsvoertuigen;
- de ontwikkeling en aanschaf van ruim 400 grote pantservoertuigen.

Het laatstgenoemde deelproject staat centraal in dit onderzoek. Het aantal aan te schaffen voertuigen binnen dit deelproject is overigens in de loop der jaren van 400 tot 200 teruggebracht. Het Ministerie van Defensie verwacht dat met de serieproductie in 2008 kan worden gestart. De levering van de 200 Boxers aan de Koninklijke Landmacht zal plaatsvinden tussen 2011 en 2017.

### *Toetreding van Nederland tot het samenwerkingsproject*

De ontwikkeling van de Boxer is in de tweede helft van de jaren negentig begonnen als een samenwerkingsproject tussen Frankrijk en Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk trad begin 1997 toe. Nederland liet in 1997 weten eveneens belangstelling voor deelname te hebben en nam ook al deel aan het overleg rond het project. In 1998 kozen de drie deelnemende landen voor het consortium Artec om een prototype te maken. Eind 1998 stapte Frankrijk uit het project. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tekenden op 5 november 1999 het contract met Artec.

In 2001 trad Nederland toe tot het samenwerkingsverband. Deze toetreding verliep stroef. Artec wilde, hoewel Nederland een gelijk aandeel ontwikkelingskosten zou gaan betalen, geen enkel Nederlands wijzigingsvoorstel voor het basisvoertuig accepteren. Daarnaast werd duidelijk dat

Nederland meer voor de voertuigen zou moeten betalen dan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dat was deels vanwege de speciale eisen die Nederland aan het voertuig stelde en deels omdat de Duitse en Britse prijzen onder concurrentiestelling tot stand waren gekomen. Bovendien kregen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk elk een korting van 5% die voor Nederland ook kostenverhogend werkte.

Ook voor de deelname aan de ontwikkeling van het voertuig waren de vooruitzichten niet bijzonder gunstig. Het bleek niet mogelijk om in deze fase van het project de afgebakende werkpakketten opnieuw te verdelen omdat Duitsland en het Verenigd Koninkrijk al waren begonnen met de ontwikkeling (Defensie, 2000b). In de definitieve versie van het voorstudiedocument dat de staatssecretaris in 2001 naar de Tweede Kamer stuurde is deze stroeve houding van de internationale partners niet meer genoemd.

Op dit moment wordt de Boxer ontwikkeld in opdracht van de Nederlandse en Duitse regeringen door Artec, dat thans een Nederlands-Duits consortium is: na Frankrijk heeft ook het Verenigd Koninkrijk zich uit het project teruggetrokken.<sup>32</sup>

### *5.2.1 Projectbudget*

Voor de drie deelprojecten van de vervanging was in 1997 een bedrag van 3,1 miljard gulden geraamd. Op dat moment was nog niet precies duidelijk hoe dit bedrag over de deelprojecten zou worden verdeeld.

### *5.2.2 Projectdoelen*

In de behoeftestelling aan het begin van het project heeft het Ministerie van Defensie de volgende doelstellingen voor het Boxer-project opgenomen:

1. verkrijging van een pantserwielvoertuig volgens het programma van eisen, op een vastgesteld tijdstip tegen een vastgestelde prijs;
2. verwerving van technische kennis tijdens de ontwikkeling en productie van de benodigde de pantservoertuigen en van invloed op de technische uitvoering van dit voertuig door deelname aan de ontwikkeling van de Boxer en door inschakeling van de Nederlandse industrie daarbij;
3. toetreding tot het Europese agentschap voor wapenprojecten OCCAR door deelname aan het Boxerproject.<sup>33</sup>

### *5.2.3 Tijdschema van het gehele project*

De Tweede Kamer heeft in 1997 besloten de vervanging van de pantservoertuigen tot een groot project te maken. In 2017 moeten de voertuigen door Defensie in gebruik kunnen worden genomen.

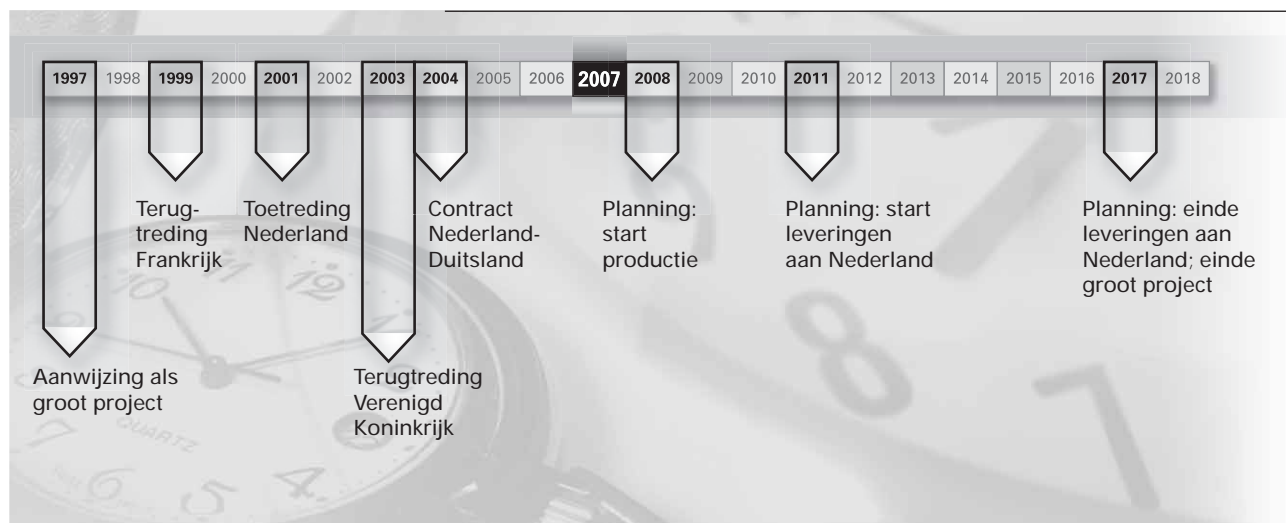
---

<sup>32</sup> Het Nederlandse Stork PWV neemt hierin voor de helft aan deel, de andere deelnemers zijn de Duitse ondernemingen Krauss-Maffei Wegmann (KMW) en Rheinmetall Land-systeme. Tot 2003 maakte het Britse Alvin ook deel uit van Artec.

<sup>33</sup> OCCAR: Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement.



Figuur 8 Tijdschema van het project 'Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR'



#### 5.2.4 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij hebben eerder onderzoek verricht naar de manier waarop het Ministerie van Defensie de informatievoorziening voor dit grote project heeft georganiseerd (Algemene Rekenkamer, 2002b). We concludeerden toen dat het ministerie met name in de voorbereiding van dergelijke projecten gebruikmaakte van goed uitgewerkte en gedetailleerde procedures ter bewaking van het proces en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten.

Desondanks constateerden we dat de Tweede Kamer niet alle relevante informatie had ontvangen. Zo oordeelden we dat de onderbouwing van de keuze voor de Boxer onvoldoende was geweest: er had geen vergelijking van alternatieven aan het begin van het project plaatsgevonden. Er was een programma van eisen gehanteerd dat geheel toegespitst was op de eigenschappen van één alternatief, het voertuig dat Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op dat moment al van plan waren te ontwikkelen.

Daarnaast was de Tweede Kamer niet gemeld hoe Stork, het Nederlandse bedrijf dat de Boxer mede zou gaan ontwikkelen, invulling zou geven aan de beheersing van het risico voor de budgetbeheersing.

In ons onderzoek uit 2002 hebben we ons vooral gericht op de informatievoorziening in de voorbereidingsfase van het Boxerproject.

Aangezien de Boxer zich sindsdien in de uitvoeringsfase bevindt, kijken we nu vooral naar ontwikkelingen die zich sinds 2002 hebben voorgedaan. In de volgende paragraaf beschrijven we eerst de manier waarop de discussie over nut en noodzaak van nieuwe pantservoertuigen is gevoerd.

### 5.3 Start van het project: nut en noodzaak

#### 5.3.1 Onderbouwing beleidskeuzes

##### *Kiezen voor kopen of ontwikkelen*

De gebruikelijke gang van zaken bij de verwerving van defensiematerieel

is dat eerst in een zogenaamd A-document een behoeftestelling wordt beschreven; in een volgend stadium wordt dan bekeken hoe die behoefte zal worden ingevuld.<sup>34</sup>

Bij de besluitvorming rond de vervanging van de pantservoertuigen YPR en M577 is het Ministerie van Defensie van deze standaardprocedure afgeweken. In het A-document behorend bij dit project is beargumenteerd dat de bestaande voertuigen YPR en M577 vervangen dienen te worden – overigens zonder dat hierbij duidelijk wordt gespecificeerd aan welke eisen het nieuwe voertuig zou moeten voldoen (Defensie, 1997).

De volgende fase, de afweging van mogelijke manieren om in deze vervanging te voorzien, is niet expliciet met de Tweede Kamer doorlopen. De informatie die de staatssecretaris aan het begin van het grote project aan de Tweede Kamer heeft verschaft, bevat geen afweging van de keuze tussen «kopen van de plank» (het aanschaffen van een al bestaand voertuig) en deelname aan een ontwikkelingsproject. Uit het A-document en de basisrapportage blijkt dat ontwikkeling van een pantservoertuig vanaf het begin van het project de te varen koers was (Defensie, 1997; 1999).

#### *Inschakeling Nederlandse industrie*

In samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID) heeft de staatssecretaris van Defensie gekozen voor Stork als «lead industry» bij de ontwikkeling van de Boxer. Een belangrijke reden daarvoor was de financiële draagkracht van Stork, die voldoende werd geacht om eventuele tegenslagen tijdens de ontwikkeling van het voertuig zelfstandig te kunnen opvangen.

Stork stelt tegenover de Algemene Rekenkamer in te hebben gestemd met die keuze vanwege de *business case* die destijds door de overheden van het Verenigde Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Nederland op een afname van meerdere duizenden voertuigen werd geschat.

#### *Toetreding tot OCCAR*

De staatssecretaris van Defensie heeft bij de start van het project aan de Tweede Kamer gemeld dat deelname aan de ontwikkeling van de Boxer het mogelijk zou maken dat Nederland zou toetreden tot de Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR), het Europese agentschap voor wapenprojecten. Het Ministerie van Defensie wilde graag lid worden van deze organisatie; deelname aan een ontwikkelproject was voor het lidmaatschap echter een voorwaarde.

Toetreding tot OCCAR bleek echter complicaties met zich mee te brengen voor twee uitgangspunten van het Nederlandse wapenaanschafbeleid: (1) de keuzevrijheid tussen kopen van de plank en ontwikkeling; (2) het principe «cost share is work share».<sup>35</sup>

Zowel de NIID als het Ministerie van EZ waren vanaf het begin tegen toetreding tot OCCAR, omdat OCCAR normaal gesproken het principe van «cost share is work share» niet hanteert.

Uiteindelijk heeft de minister het voorstel tot toetreding tot OCCAR in 2002 ingetrokken, zodat de Tweede Kamer niet over deze vragen hoefde te beslissen (Defensie, 2002).

#### *5.3.2 Formulering kwalitatieve en kwantitatieve eisen*

Bij de aanschaf van materieel maakt Defensie gebruik van een programma van eisen waarin de operationele eisen uit de behoeftestelling worden

<sup>34</sup> Deze procedure is binnen het ministerie vastgelegd in het «Defensie Materieel Proces» (DMP).

<sup>35</sup> Dat is het principe waarbij het aandeel van Nederlandse industrie in de ontwikkeling en productie gelijk is aan de door Nederland gedragen kosten in het programma.

omgezet in (functionele) eisen voor het betreffende uitrustingsstuk. In januari 2001 zijn de aan het groot pantserwielvoertuig te stellen eisen aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt (Defensie, 2001b). Op dat moment had Defensie zich echter al min of meer geëngageerd aan de Boxer. Het programma van eisen heeft dan ook niet de functie van uitgangspunt voor de politieke besluitvorming kunnen vervullen.

Het programma van eisen is een gedetailleerd document van enkele honderden bladzijden, waarin de specifieke eisen waaraan het voertuig moet voldoen voor verschillende aspecten nauwkeurig zijn uitgewerkt. De aan de Tweede Kamer verschaft informatie omtrent het programma van eisen is een selectie uit het document. Wij hebben vastgesteld dat deze selectie alle relevante informatie bevat. Op basis daarvan kan de Kamer op de belangrijkste aspecten nagaan of met de aanschaf van de Boxer is voldaan aan de van tevoren geformuleerde eisen.

## 5.4 Voortgang van het project

### 5.4.1 Beheersing van de kosten

Het aantal pantservoertuigen dat Nederland voornemens is aan te schaffen, is gedurende het project verschillende keren naar beneden bijgesteld (zie tabel). De Tweede Kamer is over de redenen daarvoor en de betekenis daarvan voor de operationele inzetbaarheid, goed geïnformeerd in de jaarrapportages van de staatssecretaris van Defensie.

Kwantitatieve behoeftestelling Boxer

Datum	Fase
6 maart 2000	400*
9 januari 2001	384
14 mei 2003	359
11 maart 2004	257
24 mei 2006	200

\* Deze 400 gold voor de eerste fase. Na 2017 werd aanvankelijk nog een volgende fase voorzien. Sinds 2004 blijkt deze tweede fase geheel vervallen.  
Bron: Defensie 2000, 2001a, 2003a, 2004, 2006a.

De prijs per voertuig die door het consortium Artec verlangd werd nam steeds toe, waardoor het budget voor het project sterk onder druk kwam te staan. Enkele keren heeft de staatssecretaris marktverkenningen aangekondigd, om te zien of er alternatieven voor de plannen van Artec mogelijk waren. Ook deed de departementale accountantsdienst twee keer een onderzoek naar de prijsstelling van de Boxer. Hoewel dit resulteerde in lagere offertes, nam de prijs per voertuig per saldo steeds toe.

Doordat het aantal benodigde voertuigen een aantal keer naar beneden is bijgesteld, bleef het project niettemin binnen het totale budget.

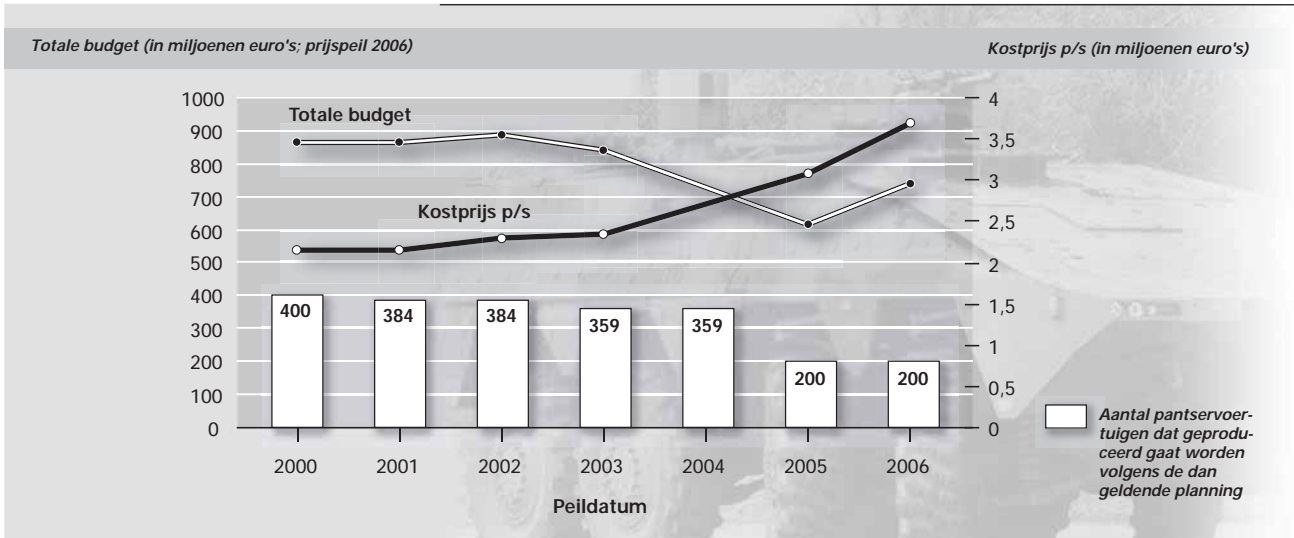
De staatssecretaris van Defensie heeft de Tweede Kamer in 2006 laten weten dat voor de serieproductie van de Boxer een bedrag van € 624 miljoen nodig is (Defensie, 2006b). Inclusief de ontwikkelingskosten zal voor 200 Boxers € 737 miljoen uitgegeven worden. Dat is € 3,69 miljoen per stuk.

Het oorspronkelijke projectbudget bedroeg € 862 miljoen voor 400 voertuigen. In het prijspeil van 2006 is dat € 999 miljoen.<sup>36</sup> Dat komt, afgerond, neer op € 2,50 miljoen per stuk.

<sup>36</sup> Er is gecorrigeerd op basis van investeringen vaste activa overheid. Bron: CPB, 1997–2006.

Tussen 2000 en 2006 is de prijs per voertuig dus toegenomen met 47,5%. We hebben de prijs per eenheid en de ontwikkelingen in het budget weergegeven in figuur 9.

Figuur 9 Kostenontwikkeling pantservoertuig 'Boxer'



#### 5.4.2 Realisatie van de voertuigeisen

Wij hebben bedrijfsvertrouwelijke gegevens van Artec ingezien waarin de testresultaten van de Boxer uitvoerig worden beschreven. Waar de testresultaten nog niet of niet geheel aan de verwachtingen voldeden, was steeds een vervolgtraject aangegeven.

Uit ons onderzoek blijkt dat het tot nu toe ontwikkelde pantservielvoertuig op hoofdlijnen voldoet aan de gestelde kwalitatieve eisen. Voor die onderdelen die nog niet of nog niet geheel aan de eisen voldoen zijn de vooruitzichten dat de problemen oplosbaar zijn, gunstig.

#### 5.4.3 Realisatie van werkaandeel voor Nederlandse industrie

Nederland hanteert bij participatie in ontwikkelingsprojecten als beleid dat 100% van de waarde van het werkpakket moet worden omgezet in opdrachten voor de Nederlandse industrie, op basis van het principe «cost share = work share».

Bij het Boxerproject is het Defensie niet gelukt om dit beleidsuitgangspunt te realiseren, in de ontwikkelingsfase noch in de productiefase.

#### Ontwikkelingsfase

Op basis van het oorspronkelijke ontwikkelingscontract tussen Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zou Nederland voor eenderde deel participeren in het project. In het contract was opgenomen dat het werkaandeel aan het gemeenschappelijke basisvoertuig voor de industrie van elk van de drie landen 33,3% zou bedragen.<sup>37</sup> Omdat Nederland relatief laat in het ontwikkeltraject stapte, waren de mogelijkheden voor participatie daarin gering. Daarom werd bepaald dat het werkaandeel voor de Nederlandse industrie ten minste 13,5% zou zijn. Een eventueel tekort (dus onder 33,3%) aan werkaandeel voor de Nederlandse industrie

<sup>37</sup> Voor de afzonderlijke nationale modules zou het werkaandeel 100% bedragen.

zou dan gecompenseerd worden in de werkaandeelverdeling van de serieproductie.

Toen eind 2003 het Verenigd Koninkrijk uit het Boxerproject stapte, ontstond een geheel nieuwe situatie: er waren nu nog slechts twee staten die aan het project deelnamen; het Britse werkaandeel kwam vrij te liggen. Toch heeft dit gegeven er niet toe geleid dat het Nederlandse werkaandeel groeide naar 50%.

De staatssecretaris van Defensie deelde de Tweede Kamer in de vijfde halfjaarrapportage over het project mee dat het Nederlandse aandeel in de ontwikkeling van het gemeenschappelijke basisvoertuig was toegenomen van 9 tot 11,7% (Defensie, 2003b).

Later, in de achtste halfjaarrapportage, deelde de staatssecretaris de Tweede Kamer mee dat volgens het nieuwe binationale contract het Nederlandse aandeel in het door Artec uitbestede werk 50% diende te bedragen. Verder stelde hij dat Defensie erop gewezen had dat Artec een eventueel optredend tekort in Nederlands aandeel diende te compenseren in de serieprijis van de «Boxer».

Wij hebben evenwel in het binationale contract van 12 november 2004 dergelijke bepalingen niet meer aangetroffen. In dit contract ontbreken zelfs alle bepalingen over een werkaandeelverdeling.

In antwoord op vragen van de Tweede Kamer over de uiteindelijk bereikte werkverdeling in de ontwikkeling noemde de staatssecretaris geen percentage, maar stelde hij dat het werkaandeel in overeenstemming was met de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van het gemeenschappelijke basisvoertuig (Defensie, 2006c).

Volgens het Ministerie van Defensie belooft het Nederlandse werkaandeel momenteel 33,3%. De Duitse industrie heeft na de Britse terugtrekking een werkaandeel van 66,7% weten te bereiken.

#### *Productiefase*

Ook voor de productiefase geldt dat Nederland het uitgangspunt hanteert dat het aandeel van de Nederlandse industrie gelijk dient te zijn aan de opdrachtwaarde in het programma. De Nederlandse opdrachtwaarde bedraagt € 480 miljoen.<sup>38</sup>

Van deze 480 miljoen is inmiddels € 360 miljoen belegd (zie onderstaande tabel).

Specificatie work share

Omschrijving	Bedrag
Vergeven work share	€ 360 miljoen
Nog te vergeven work share	€ 60 miljoen
Waarde kennisoverdracht	€ 60 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 480 miljoen</b>

Omdat de auditdienst van het Ministerie van Defensie de invulling van de werkaandeelverplichtingen in haar rapport van bevindingen bij de D-brief niet heeft gecontroleerd, hebben we onszelf hierover een oordeel gevormd. Hiertoe zijn we nagegaan wat precies tussen de partijen is afgesproken en hoe deze afspraken tot stand waren gekomen. Verder zijn we nagegaan in hoeverre het bedrag waarvoor dit onderdeel is meegeteld in de werkaandeelverplichtingen is onderbouwd.

<sup>38</sup> Dit is het bedrag dat overblijft na aftrek van btw en het Nederlandse aandeel van in derde landen in te kopen delen.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer in 2006 gemeld dat voor de € 60 miljoen die in bovenstaande tabel als «nog te vergeven work share»

staat genoemd, nog een compensatieovereenkomst wordt gesloten tussen de Duitse firma's Krauss-Maffei Wegmann (KMW) en Rheinmetall Landsysteme (RLS) enerzijds en het Ministerie van EZ anderzijds.<sup>39</sup> Daarnaast waardeert de staatssecretaris de overdracht van technologie voor het lassen van deze modules als Nederlands werkaandeel met een waarde van maximaal € 60 miljoen, uitgaande van de langetermijneffecten die deze technologieoverdracht voor Nederland zou hebben. We hebben geen onderbouwing gevonden van de € 60 miljoen kennisoverdracht. Wij hebben daarom twijfels over de realiteit van dit onderdeel van het Nederlandse werkaandeel. Onduidelijk is waarop dit bedrag is gebaseerd en wat de waarborgen zijn dat de betreffende kennis ook (blijvend) in Nederland terecht zal komen.

Wij concluderen dat van de onderdelen van het Nederlandse werkaandeel in de productiefase van het project ten minste een kwart onzeker is. In de informatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt is dit naar onze mening ten onrechte niet als risico opgenomen.

---

<sup>39</sup> Ten aanzien van de € 60 miljoen die door middel van een compensatieovereenkomst zal worden ingevuld, is het Ministerie van EZ ermee akkoord gegaan dat € 30 miljoen van het Nederlandse werkaandeel wordt afgeboekt als resultaat van eerdere verliezen van KMW in het herstellen van de Nederlandse industriële structuur, als gevolg van de continuering van het Fennek-programma.

## 6 GROEPSGROOTTE EN KWALITEIT BASISONDERWIJS

### 6.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

#### Conclusies

Bij aanvang van het grote project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs», in 1996, is in de politiek de discussie over de noodzaak en het nut van klassenverkleining niet goed gevoerd. Er was sprake van sterke druk vanuit de Tweede Kamer om dit project snel en grootschalig uit te voeren; er is onvoldoende tegenwicht geboden aan deze Kamerwens.

De minister van OCW heeft de Tweede Kamer niet gemeld, noch in de basisrapportage noch in de latere voortgangsrapportages, dat klassenverkleining uitsluitend zou bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs bij substantieel lagere leerlingenaantallen per groep dan de 25 waarop werd ingezet.

De doelen van dit grote project, te weten «hogere leeropbrengsten» en «betere onderwijskwaliteit», heeft de minister van OCW halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw onvoldoende geoperationaliseerd om achteraf te kunnen meten in hoeverre ze zijn bereikt. De voortgangsrapportages bevatten er geen informatie over, totdat de minister er in 2002 voor kiest om de CITO-scores van leerlingen te gaan gebruiken om leeropbrengsten te meten.

In 2006 heeft de minister van OCW een onafhankelijke, wetenschappelijk verantwoorde beleidsevaluatie doen verrichten, waaruit naar voren komt dat de groepsgrootte in het basisonderwijs nauwelijks tot geen invloed heeft op de leerprestaties van leerlingen (Doolaard & Bosker, 2006). Wij complimenteren de minister van OCW voor het doen verrichten van dit onderzoek. Met dit onderzoek had echter ook al bijna tien jaar eerder kunnen worden begonnen, zodat de minister en de Tweede Kamer deze kennis eerder in hun besluitvorming hadden kunnen meenemen.

Verder stellen wij vast dat de minister van OCW over de betekenis van de uitkomsten van het onderzoek voor de effectiviteit van (het beleid gericht op) klassenverkleining te selectief heeft gerapporteerd in zijn berichtgeving aan de Tweede Kamer.

#### Aanbevelingen aan de minister van OCW

- Wij bevelen de minister van OCW aan om bij de start van nieuwe projecten duidelijk aan te geven wat er van het nieuwe beleid mag worden verwacht en aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan. In de basisrapportage moeten de elementen staan die een rationele afweging van de Tweede Kamer over de invulling van een project mogelijk maken. Op deze manier kan ineffectief en ondoelmatig beleid worden voorkomen, of zo snel mogelijk bijgesteld.
- Voor zover dergelijke informatie niet aanwezig is, bevelen wij de minister van OCW aan om meteen bij de start van een nieuw project (na te denken over hoe) te beginnen met het verzamelen van de benodigde gegevens. Deze (tussentijdse) gegevens moeten leiden tot kennis over de geleverde prestaties en behaalde effecten. Een operationalisatie van kernbegrippen als «hogere leeropbrengsten» en «onderwijskwaliteit» behoren een integraal onderdeel van de startfase te vormen.
- Ten slotte bevelen wij de minister van OCW aan om voort te gaan op de aan het eind van dit project succesvol ingeslagen weg naar meer *evidence based* beleid.

#### Reactie minister van OCW

De minister neemt alle aanbevelingen over.

De Tweede Kamer is volgens de minister in de basisrapportage en de daarbij gevoegde aanvullende informatie volledig geïnformeerd.

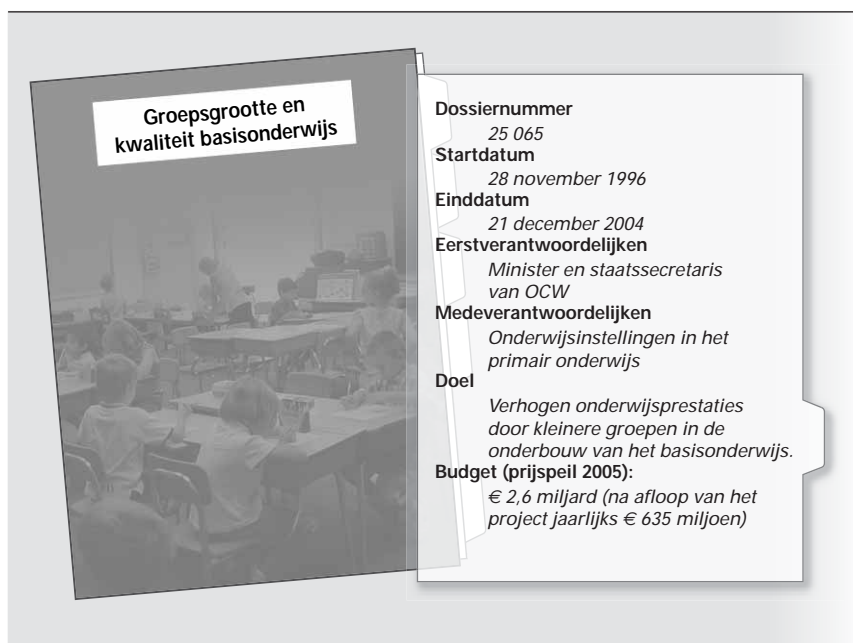
Het is achteraf jammer dat het in 2006 gepubliceerde evaluatieonderzoek niet eerder is uitgevoerd. Er is niet te selectief gerapporteerd uit de beleidsevaluatie.

#### Nawoord Algemene Rekenkamer

Het zou volgens ons beter zijn geweest als de essentiële aanvullende informatie die met de basisrapportage is meegestuurd, volledig en juist zou zijn opgenomen in de basis- en voortgangsrapportages.

Het groepsgrootteproject kent veel positieve (neven)effecten, maar dat het heeft geleid tot betere leerprestaties in het basisonderwijs hebben wij niet kunnen vaststellen.

## 6.2 Het project op hoofdlijnen



**Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs**

**Dossiernummer**  
25 065

**Startdatum**  
28 november 1996

**Einddatum**  
21 december 2004

**Eerstverantwoordelijken**  
Minister en staatssecretaris van OCW

**Medeverantwoordelijken**  
Onderwijsinstellingen in het primair onderwijs

**Doel**  
Verhogen onderwijsprestaties door kleinere groepen in de onderbouw van het basisonderwijs.

**Budget (prijspeil 2005):**  
€ 2,6 miljard (na afloop van het project jaarlijks € 635 miljoen)

### 6.2.1 Projectdoel

Het doel van het groot project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» is in de startnota (OCW, 1997a) van het project door de minister van OCW omschreven als de verbetering van de onderwijskwaliteit. «Goed onderwijs biedt elk kind uitdaging, competentie-ervaringen en zelfvertrouwen. Kleine groepen vormen een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs.»

De startnota spreekt van kwaliteit in termen van hogere eisen aan de (leer)opbrengsten van het onderwijs. De vaste Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap omschreef eerder de doelstelling van het project bij de toekenning van de groot projectstatus als: «het verbeteren van de kwaliteit van het funderend onderwijs en het verhogen van de onderwijsprestaties in de onderbouw met doorwerking in de bovenbouw» (Tweede Kamer, 1996).

### 6.2.2 Projectbudget

Ruim 7000 basisscholen konden voor het schooljaar 1997–1998 beschikken over 270 miljoen gulden. Dit bedrag kwam boven op de al aanwezige 100 miljoen gulden voor klassenassistenten. Al deze middelen waren geormerkt voor de onderbouw en scholen dienden deze middelen grotendeels aan formatie uit te geven.

Vanaf het schooljaar 2002/2003 bereikten de middelen een bekostigingsniveau waarmee het voor scholen mogelijk was een ratio leraar/leerling van 1 op 20 te realiseren. Het ministerie liet, in overleg met de Tweede Kamer, vanaf dat schooljaar de oormerking van de middelen voor de onderbouw los.

Eind 2004 besloot de Tweede Kamer, naar aanleiding van de eindevaluatie van het project, de groot-projectstatus op te heffen (Tweede Kamer, 2004). De voor klassenverkleining bestemde middelen, inmiddels ruim € 630

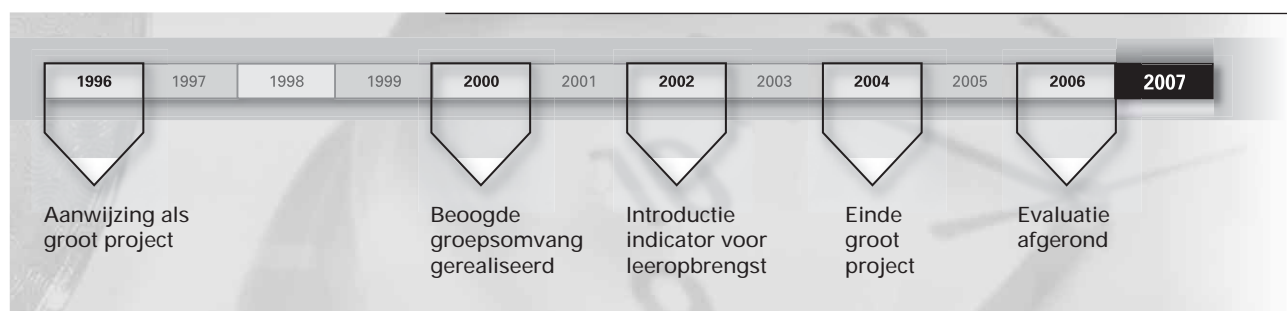


miljoen per jaar, zijn vervolgens deel uit gaan maken van de reguliere bekostiging van het primair onderwijs.

### 6.2.3 Tijdschema voor het gehele project

Een van de eerste verkenningen van het ministerie van OCW op dit beleidsterrein is de nota *Zicht op kwaliteit*, die in 1994 verschijnt (Commissie Evaluatie Basisonderwijs, 1994). In de jaren erna kwam de groeps-grootte in het basisonderwijs steeds hoger op de politieke agenda te staan. De Tweede Kamer verleende dit project in 1997 de status van groot project, dat zou lopen tot en met 2004.

Figuur 10 Tijdschema van het project 'Groeps-grootte en kwaliteit basisonderwijs'



### 6.2.4 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft eerder onderzoek verricht naar de informatievoorziening bij dit grote project (2002b). We concludeerden toen dat de kwaliteit van de onderzochte beleidsinformatie goed was. Voor een klein deel waren de waarborgen voor goede informatie voldoende. Eén van de aanbevelingen was destijds dat OCW (in het algemeen) waarborgen moet treffen om te zorgen dat de Tweede Kamer over de in de procedureregeling gevraagd informatie beschikt. Dat geldt met name voor de projectvoorbereiding. Een andere aanbeveling was destijds dat er voor toekomstige voortgangs-rapportages een uitgebreider draaiboek dient te zijn, zodat de rapportages in elk geval bevatten:

- de vergelijking tussen planning en realisatie;
- de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking;
- relevante risico's en de afdekking daarvan.

Verder gaven we aan dat de financiële informatie in de voortgangs-rapportages gerelateerd moet kunnen worden aan de informatie in de departementale begrotingshoofdstukken.

In de *Staat van de beleidsinformatie 2007* hebben we gekeken naar (de informatievoorziening over) de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het project «Groeps-grootte en kwaliteit basisonderwijs».

### 6.3 Start van het project: nut en noodzaak

De Tweede Kamer nam in 1997 tijdens de algemene beschouwingen met algemene stemmen een motie aan waarin de regering werd verzocht om nog in datzelfde jaar met een stappenplan te komen voor de verkleining van klassen in de onderbouw van de basisschool (Tweede Kamer, 1997).

De Tweede Kamer had dit project enkele maanden voor het beschikbaar komen van de middelen al de groot-projectstatus toegekend (Tweede Kamer, 1996). Het ministerie was toen al enkele jaren bezig met dit onderwerp.

### 6.3.1 Onderbouwing omvang van het probleem

Midden jaren negentig werden er problemen in de kwaliteit van het primair onderwijs geconstateerd. Dit bleek onder meer uit het rapport *Zicht op kwaliteit* (1994) van de commissie «Evaluatie Basisonderwijs». De commissie constateerde dat de werkdruk waarmee leerkrachten te maken hebben, «onderwijs op maat» in de weg stond.

In 1996 bracht een andere commissie, de commissie-Eindhoven, een advies uit over klassenverkleining. Deze commissie oordeelde dat de eerste periode van de basisschool specifieke eisen stelt aan het onderwijs en de begeleiding van leerlingen. De commissie adviseerde het beleid te richten op maximering van de klassengrootte, volgens een formatietoedeling van één leraar per 20 leerlingen in de onderbouw en één leraar per 28 leerlingen in de bovenbouw. De commissie wees in dit verband op een Amerikaans onderzoek<sup>40</sup> waaruit naar voren was gekomen dat kleinere groepen een positief effect hebben op de (ontwikkeling van) reken- en taalprestaties van vooral jonge leerlingen. Dit effect trad in het onderzoek op bij groepen die niet groter waren dan 16 leerlingen.

In 1998 kreeg de minister van OCW een derde advies, van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 1998). De Raad uitte twijfels over het nut van het verkleinen van de groeps grootte in het basisonderwijs. De Raad zag hierin niet de meest voor de hand liggende maatregel om de problemen rond kwaliteit in het onderwijs op te lossen, en evenmin zag de Raad hoe het groeps grootteproject zou gaan bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De Raad adviseerde om eerst experimenteel te bepalen wat de invloed is van kleinere groepen op de leerprestaties.

De minister van OCW besloot delen van het advies van de commissie-Eindhoven over te nemen. De suggestie van de Onderwijsraad om eerst een experimentele fase in te gaan, legde de minister naast zich neer. Hij ging direct over tot het verkleinen van de groeps grootte op nationale schaal.

In de basisnota over het klassenverkleiningsproject (OCW, 1997a) heeft de minister de Tweede Kamer vervolgens voorzien van enige onderbouwende informatie. Zo wijst hij op het eerdergenoemde Amerikaanse onderzoek waaruit naar voren was gekomen dat klassenverkleining bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De minister vermeldt echter niet dat dit onderzoek uitgaat van een aanzienlijk kleinere groeps grootte (maximaal 16 leerlingen) dan die waarop hij met zijn eigen beleid koerst (maximaal 25 leerlingen per groep).

In de basisnota haalt de minister ook ander onderzoek aan. Deze onderzoeken noemen diverse factoren die bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Geen van deze onderzoeken noemt echter klassenverkleining als bruikbare maatregel.

De minister van OCW heeft in de basisnota naar ons oordeel een aanzet tot onderbouwing van de maatregel groeps grootte gedaan, waarop het nodige valt af te dingen. De relatie tussen groeps grootte en kwaliteit en leerprestaties binnen het basisonderwijs is door de minister meer verondersteld dan aangetoond. De minister heeft bovendien de door de Onderwijsraad aangedragen alternatieven, zoals verdergaande verkleining of experimenten op kleine schaal, niet besproken met de Tweede Kamer.

---

<sup>40</sup> De zogenaamde STAR (Student Teacher Achievement Ratio)-experimenten, uitgevoerd in Tennessee, in de periode vanaf 1989, leverde diverse publicaties op, waaronder Folger & Breda, 1989.

### 6.3.2 Formulering projectdoelen

De doelstellingen van het grote project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» zijn zoals vermeld hogere leeropbrengsten en een betere onderwijskwaliteit. De minister van OCW heeft deze doelstellingen onvoldoende geoperationaliseerd om de realisatie ervan te kunnen meten. Zo is vanaf de start van het grote project in het midden gelaten welke groepsomvang nodig zou zijn voor een bepaald niveau van onderwijskwaliteit en tot welke veronderstelde leeropbrengsten dit zou moeten leiden. Zowel de Tweede Kamer als de Onderwijsraad hebben in de beginperiode van het project tevergeefs aangedrongen op een nadere operationalisatie van deze projectdoelen.

## 6.4 Voortgang van het project

### 6.4.1 Beheersing van de kosten

In de periode van 1997 tot en met 2001 heeft de minister van OCW in de voortgangsrapportages over het grote project «Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» uitsluitend de jaarlijkse budgetten vermeld, en niet de jaarlijkse uitgaven. Hierdoor kon de Tweede Kamer niet vaststellen of de uitgaven binnen de begroting bleven. Vanaf 2002 is hierin verbetering gekomen.

Budgetten en uitgaven x € miljoen (in lopende prijzen)

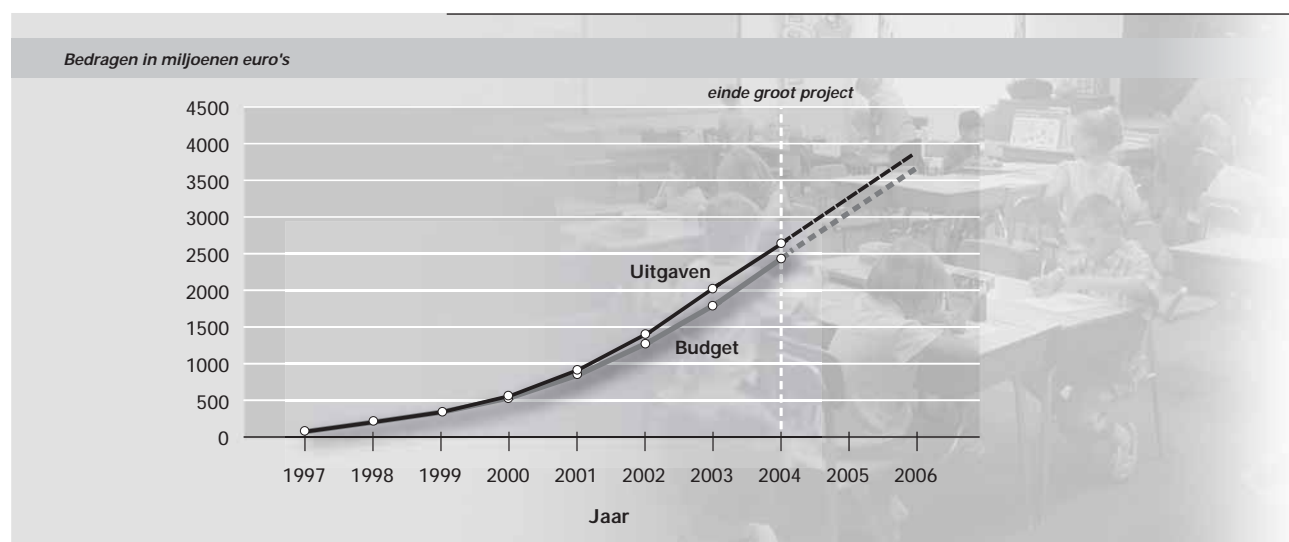
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Budget <sup>1</sup>	51	123	141	202	311	444	531	639	635	635	+/- 3 560
Uitgaven <sup>2</sup>	52	124	145	218	344	512	646	614	-	-	-

↘ groot-projectstatus opgeheven

<sup>1</sup> Budgetten gebaseerd op Tweede Kamer, 1998; Tweede Kamer, 26 800 VIII.

<sup>2</sup> Uitgaven gebaseerd op OCW, 2004.

**Figuur 11 Kostenontwikkeling project 'Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs'**



Vanaf 2005, toen het project niet meer de status van groot project had, is jaarlijks structureel een bedrag van € 635 miljoen toegevoegd aan de lumpsum bekostiging van de scholen.

#### 6.4.2 Realisatie van de prestaties

De minister van OCW heeft gedurende de looptijd van het grote project de Tweede Kamer uitsluitend voorzien van voortgangsinformatie op *prestatieniveau*: de gerealiseerde klassenverkleining.

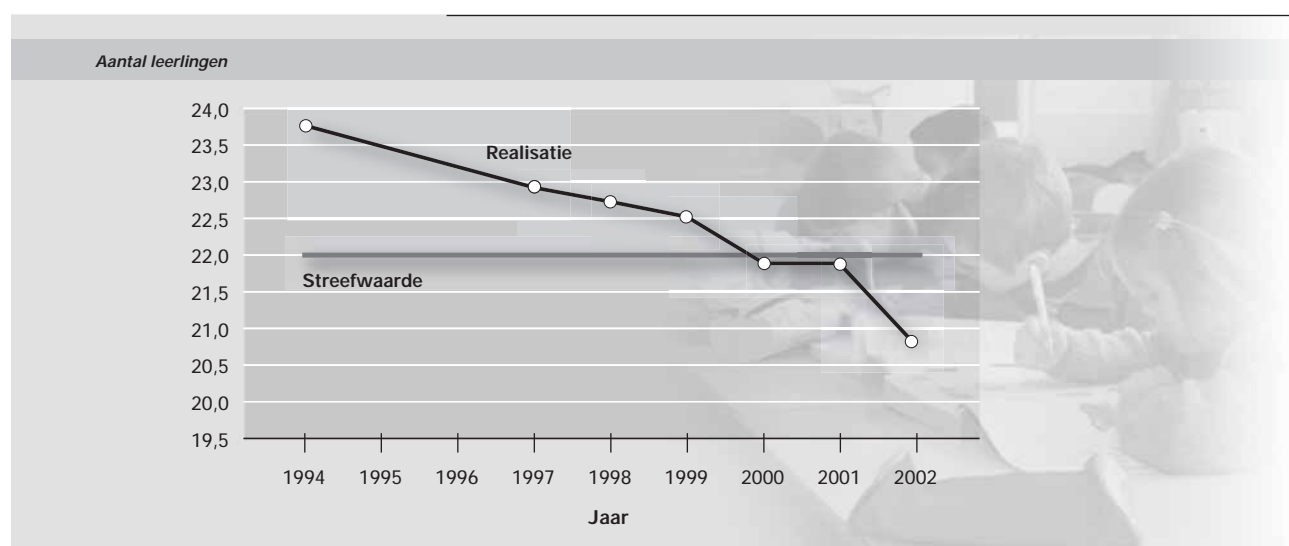
Als prestatie-indicator hanteerde de minister het gemiddelde aantal leerlingen per leerkracht. Als streefwaarde werd gekozen voor een verhouding van één leerkracht per 20 leerlingen, te bereiken in het schooljaar 2002/2003.

Gedurende het project bleek dat er een verschil is tussen de indicatoren «aantal leerlingen per groep» en «aantal leerlingen per leerkracht». In 2003 stelde de minister van OCW vast dat het verschil tussen beide indicatoren twee leerlingen bedraagt. De beoogde verhouding van één leerkracht per 19 leerlingen komt neer op een gemiddelde groepsomvang van 21 leerlingen. Dit verschil is ontstaan doordat scholen bijvoorbeeld steeds meer gingen werken met de onderwijsassistenten.

#### Onverwacht succesvol

Pas in de voortgangsrapportages vanaf 2003 heeft de minister de gerealiseerde groepsomvang afgezet tegen de beoogde groepsomvang. Tot die tijd kon de Tweede Kamer op basis van de voortgangsrapportages zich niet direct een goed beeld vormen van de voortgang van de prestaties (afgezet tegen de planning). Toen deze gegevens eenmaal bekend waren, werd met terugwerkende kracht duidelijk dat de beoogde groepsomvang al in 2000 was gerealiseerd.

Figuur 12 Gemiddeld aantal leerlingen per onderbouwgroep (per 1 oktober)



#### 6.4.3 Realisatie van de doelen

Over de voortgang bij de realisatie van de uiteindelijke projectdoelen, hogere leeropbrengsten en een betere onderwijskwaliteit, vermeldden de voortgangsrapportages van de minister van OCW niets.

Zoals hiervoor vermeld waren de beleidsdoelen van het grote project

«Groepsgrootte en kwaliteit basisonderwijs» ook niet dusdanig geoperationaliseerd, dat voortgang op de beleidsdoelen te meten was. Pas in 2002 is besloten om CITO-scores te gaan gebruiken als indicator voor leeropbrengsten.

#### *6.4.4 Mogelijkheden voor actualisatie beleidsbeslissing*

In opdracht van de minister van OCW heeft het Gronings Instituut voor Onderzoek en Onderwijs (GION) in de periode 2002–2005 een evaluatieonderzoek verricht naar het groepsgrooiteproject (Doolaard & Bosker, 2006). In deze studie is onderzocht wat de invloed is van groepsgrootte op de leerprestaties van leerlingen.

De conclusie van het onderzoek is dat groepsgrootte een zeer beperkte invloed heeft op de leerprestaties. De kosten van de verkleining van de groepen staan in geen verhouding tot de gevonden leerwinsteffecten.

Naar ons oordeel is het initiatief tot dit onderzoek te laat genomen om het beleid tussentijds te kunnen bijsturen.

Al bij aanvang van het project had de Tweede Kamer aangegeven geïnformeerd te willen worden over de effectiviteit van groepsgrooiteverkleining. Bovengenoemde effectstudie had dus al in de beginfase kunnen en moeten plaatsvinden. De uitkomsten hadden dan in 2000 meegenomen kunnen worden door de Tweede Kamer bij de besluitvorming over de tweede fase van het project.

#### 6.5 Resultaten

Het evaluatieonderzoek dat het GION heeft uitgevoerd in opdracht van de minister van OCW, heeft aangetoond dat groepsgrootte nauwelijks invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs (Doolaard & Bosker, 2006). De omvang van de behaalde leerwinst wordt voor circa 80% bepaald door de afkomst van de leerling (onder andere het opleidingsniveau van de ouders). Slechts een klein deel van de leerwinst wordt bepaald door variatie in het onderwijs. En binnen die variatie van het onderwijs zijn de kenmerken van de leerkracht en de helderheid van de instructie van grotere invloed op de prestaties dan de groepsgrootte. Het GION constateerde wel dat hoe kleiner de groep, hoe tevredener de leerkrachten zijn.

Wij hebben vastgesteld dat de GION-studie, hoewel in een te laat stadium verricht, een valide en betrouwbaar effectiviteitsonderzoek is. Wel plaatsen wij een kanttekening bij de wijze waarop de evaluatie is opgezet, en bij de wijze waarop de minister erover heeft gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

#### *Ontbreken nulmeting*

De evaluatie is verricht zonder dat gerefereerd kon worden aan een nulmeting. Dit betekent dat de onderzoekers van het GION geen uitspraak konden doen over de veranderingen van de leerprestaties ten opzichte van het begin van het project.

#### *Vertekende beleidsinformatie over de uitkomsten evaluatie*

In een brief die de minister van OCW in 2006 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd naar aanleiding van de evaluatie, staat dat het GION-onderzoek aantoont dat de kwaliteit van het onderwijsproces is verbeterd. Deze conclusie kan naar ons oordeel niet getrokken op basis van het GION-onderzoek, omdat zoals gezegd geen vergelijking met een nulmoment is

gemaakt. Wij vinden dan ook dat de minister met zijn opmerking, in deze zelfde brief, dat de uitkomsten van het onderzoek bevestigen dat het groot project «Groeps grootte» geslaagd is, een te selectieve interpretatie van de feiten geeft.

## 7 ICT IN HET ONDERWIJS

### 7.1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

#### Conclusies

Bij aanvang van het grote project «ICT in het onderwijs», in 1997, is geen discussie gevoerd over de noodzaak en het nut van «ICT» in het onderwijs. Ook mogelijke alternatieven zijn niet overwogen. De minister van OCW heeft aan de hand van de gerealiseerde prestaties gedurende de looptijd van het project wel goed oog gehouden voor de ontwikkeling van ICT in het onderwijs. Dit heeft ertoe geleid dat er gedurende het project accentverschuivingen konden plaatsvinden. Doelstellingen konden zo gaandeweg worden aangepast aan nieuwe inzichten. Deze bijstellingen zijn steeds afgestemd met de Tweede Kamer.

De minister van OCW heeft gedurende het project veel informatie over de geleverde prestaties om ICT in het onderwijs te integreren verzameld en aan de Tweede Kamer aangeleverd. Het is jammer dat deze informatie op een aantal indicatoren niet afgezet kon worden tegen streefwaarden. Hierdoor was het voor de Tweede Kamer niet goed mogelijk om vast te stellen of het project conform planning verliep.

Doordat de doelstellingen van het project niet goed geoperationaliseerd waren, heeft de minister gedurende de looptijd van het project nooit goede beleidsinformatie kunnen verstrekken over de voortgang van de realisatie van deze beleidsdoelen. Bij de afronding van het project was het ook niet goed mogelijk om verantwoording te kunnen afleggen over de resultaten. Dit geldt met name voor het projectdoel «kwaliteitsverbetering onderwijs».

De uitspraken die de minister van OCW in de eindevaluatie doet over de resultaten die met het project bereikt zouden zijn, zijn onvoldoende gespecificeerd en niet goed onderbouwd.

Bij de afronding van het project was bij het Ministerie van OCW niet bekend hoeveel geld de scholen aan ICT hadden besteed. Anders dan de minister in 2003 stelde, hebben scholen hierover geen informatieplicht.

#### Aanbevelingen aan de minister van OCW

- Zorg bij volgende projecten dat de Tweede Kamer aan de hand van de basisrapportage een rationele afweging over de invulling van het project kan maken. Geef met name aan wat van het project mag worden verwacht en wat de randvoorwaarden zijn.
- Zorg bij volgende projecten ervoor dat in de startfase de belangrijkste kernbegrippen geoperationaliseerd zijn.
- Zorg bij volgende projecten ervoor dat voor de prestatie- en effectindicatoren streefwaarden zijn geformuleerd.

#### Reactie minister van OCW

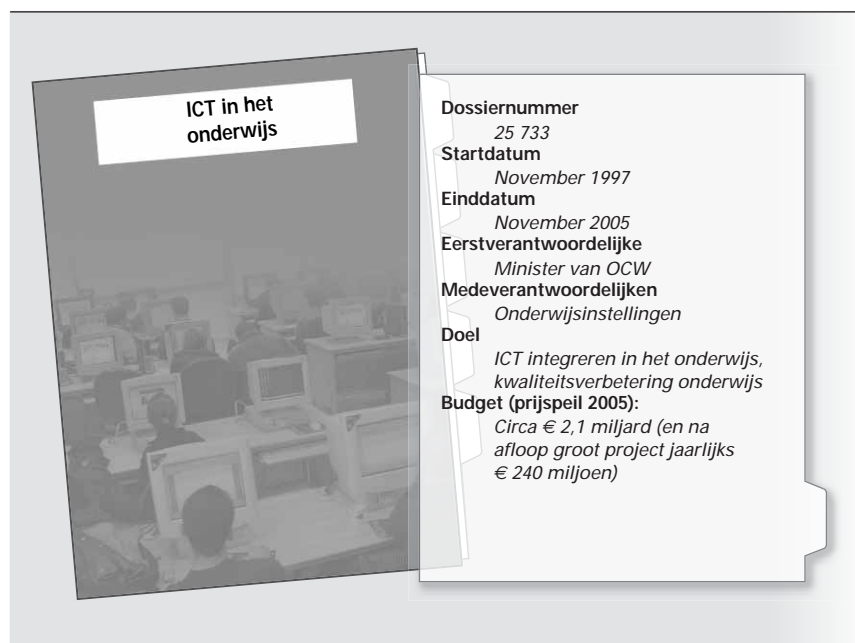
De minister neemt alle aanbevelingen over.

De Tweede Kamer is niet verkeerd geïnformeerd over de informatieverplichting van scholen over de besteding van de ICT-gelden. De minister heeft steeds gemeld dat het merendeel van het ICT-budget via de lumpsum aan de scholen werd verstrekt. Dit geld was niet geoormerkt.

#### Nawoord Algemene Rekenkamer

We zijn het met de minister eens dat hij de Tweede Kamer zo goed als mogelijk op de hoogte heeft gehouden van de besteding van de ICT-gelden door de scholen. We beseffen met de minister dat het werken met een «lump sum»-financiering het leggen van een één-op-één relatie tussen middelen en output bemoeilijkt.

## 7.2 Het project op hoofdlijnen



**ICT in het onderwijs**

**Dossiernummer**  
25 733

**Startdatum**  
November 1997

**Einddatum**  
November 2005

**Eerstverantwoordelijke**  
Minister van OCW

**Medeverantwoordelijken**  
Onderwijsinstellingen

**Doel**  
ICT integreren in het onderwijs, kwaliteitsverbetering onderwijs

**Budget (prijspeil 2005):**  
Circa € 2,1 miljard (en na afloop groot project jaarlijks € 240 miljoen)

### 7.2.1 Projectdoelen

In de jaren negentig groeide in de politiek (Tweede Kamer én Ministerie van OCW) het besef dat in de toekomst de omgang met moderne informatie- en communicatiemiddelen tot de basisvaardigheden zouden worden gerekend die in het onderwijs moeten worden bijgebracht. Het onderwijs liep volgens het Ministerie van OCW wat het gebruik van ICT betreft achter op andere maatschappelijke sectoren en het bedrijfsleven. Daarom was het nodig de kennis en het gebruik van ICT op de onderwijsinstellingen te vergroten. Daartoe moest binnen de onderwijsinstellingen gezorgd worden voor apparatuur, infrastructuur (netwerken en aansluiting op internet), (bij)scholing van docenten en digitale leermiddelen. Bovendien moesten de onderwijsinstellingen een visie ontwikkelen op de plaats van ICT in het onderwijs.

In 1997 werd «ICT in het onderwijs» door de Tweede Kamer aangewezen als groot project. Het project kende diverse beleidsdoelen. De beoogde integratie van ICT in het onderwijs omvatte de volgende onderdelen:

1. ICT ten behoeve van de administratie;
2. Ieren over ICT («technische digitale vaardigheden»);
3. Ieren met behulp van ICT («informatieve digitale vaardigheden»);
4. Ieren door middel van ICT (verbeteren regulier onderwijs).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Operationalisatie beleidsdoelen ICT in het onderwijs (Tweede Kamer, 1998).



Figuur 13 Wijziging doelen ICT in het onderwijs

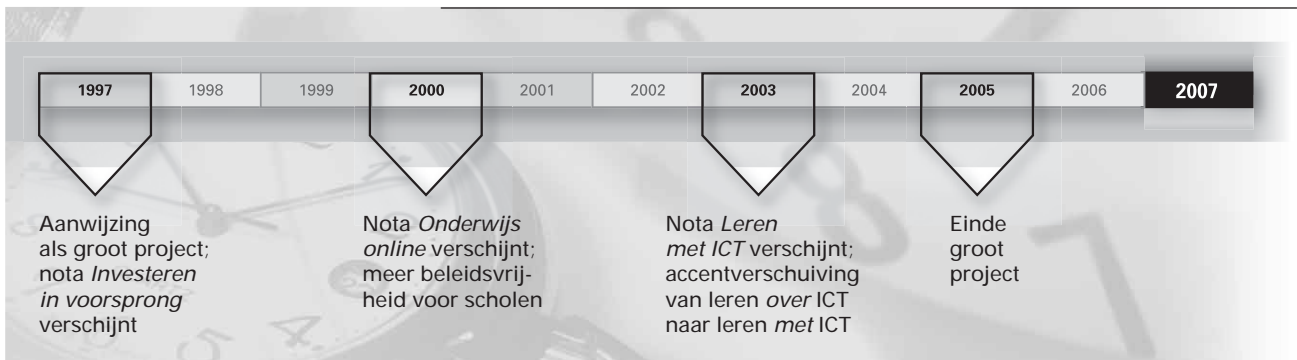


### 7.2.2 Tijdschema van het gehele project

Het grote project «ICT in het onderwijs» is in te delen in drie periodes, gekoppeld aan de drie cruciale beleidsstukken:

1. Investeren in voorsprong (1997–1999)
2. Onderwijs online (1999–2003)
3. Leren met ICT (2003–2005)

Figuur 14 Tijdschema van het project 'ICT in het onderwijs'



### 7.2.3 Onderzoek Algemene Rekenkamer

In een eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de informatievoorziening over grote projecten is het project ICT in het onderwijs ook zijdelings meegenomen (2002b). Omdat de waarborgen voor goede beleidsinformatie onvoldoende waren, hebben we in dat onderzoek niet gekeken naar de kwaliteit van de beleidsinformatie.

In de *Staat van de beleidsinformatie 2007* hebben we gekeken naar (de informatievoorziening over) de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het project «ICT in het onderwijs».

## 7.3 Start van het project: nut en noodzaak

### 7.3.1 Onderbouwing omvang van het probleem

Sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw bestond er bij het Ministerie van OCW en in de Tweede Kamer belangstelling voor de

toepassing van ICT in het onderwijs. In de beginjaren beperkten deze toepassingen zich tot experimententen van enkele enthousiaste leraren, die op een aantal scholen computers in klassen introduceerden. Later nam het Ministerie van OCW maatregelen om dit soort initiatieven te verbreden. Een onderbouwde probleemanalyse lag hieraan niet ten grondslag. Toen in 1997 het grote project «ICT in het onderwijs» werd opgestart, is vanuit OCW wel een probleemanalyse verricht, maar deze ontbeerde een onderbouwing op basis van cijfers of bronnen.

#### *Nut en noodzaak van het project onvoldoende onderzocht*

De beleidskeuze om ICT in te voeren in het onderwijs werd als onvermijdelijk gezien door zowel de Tweede Kamer als de minister van OCW. Er heeft bij aanvang van het project geen nut- en noodzaakdiscussie plaatsgevonden.

#### *Geen onderbouwde probleemanalyses*

Wij hebben vastgesteld dat bij aanvang van het project de projectonderdelen «leren over ICT» en «leren met behulp van ICT» voorzien waren van een probleemanalyse (OCW, 1997a). Hierin staat vermeld dat Nederland wat het gebruik van ICT betreft achterblijft bij andere lidstaten van de EU. Bovendien blijft het onderwijs in ons land volgens het ministerie achter bij de maatschappij (bedrijfsleven en huishoudens). Deze probleemanalyse is niet voorzien van een onderbouwing op basis van cijfers of bronnen. Het beleidsonderdeel «leren door middel van ICT» (met als doel de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen verbeteren) was bij aanvang van het project in het geheel niet voorzien van een probleemomschrijving. Er zijn geen documenten waarin wordt geconstateerd dat de prestaties van leerlingen onvoldoende zijn of dat er iets mis is met de kwaliteit van het onderwijs.

#### *Alternatieven niet overwogen*

In de eerste helft van de jaren negentig waren er al signalen dat schoolleerlingen pc-vaardigheden vooral thuis opdeden (Ten Brummelhuis, 1994). In 1998 had 85% van de leerlingen thuis toegang tot een pc (Ten Brummelhuis, 2002).

Of dit zou kunnen betekenen dat het stimuleren van ICT binnen onderwijsinstellingen misschien minder voor de hand lag dan gedacht, c.q. dat andere beleidsmaatregelen wellicht beter zouden aansluiten op de praktijk, is – voor zover wij hebben kunnen vaststellen – in de politiek nooit aan de orde gesteld. Er zijn in de beginperiode van het project «ICT in het onderwijs» geen alternatieve beleidsinstrumenten overwogen.

### *7.3.2 Formulering projectdoelen*

#### *Beleidsdoelen onvoldoende geoperationaliseerd*

Wij hebben geconstateerd dat de verschillende doelstellingen van het grote project «ICT in het onderwijs» niet goed geoperationaliseerd zijn. Ze zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Ook zijn de doelen niet altijd consistent.

Doordat de projectdoelen niet goed geoperationaliseerd zijn, kunnen wij geen uitspraken doen over hun realiteitsgehalte.

De Tweede Kamer heeft in de beginfase van het project gehamerd op geoperationaliseerde beleidsdoelen, maar is uiteindelijk toch akkoord gegaan met de beleidsdoelen zoals de minister die had opgesteld. Ook de Onderwijsraad heeft de minister aangeraden om de beleidsdoelen scherper te formuleren en te operationaliseren (Onderwijsraad, 1999). Hieraan heeft de minister geen gevolg gegeven.

Gedurende het grote project heeft de minister verschillende naast elkaar bestaande en elkaar opeenvolgende beleidsdoelen gehanteerd. Op basis van tussentijdse evaluaties zoals de ICT-monitor, zijn sommige van deze beleidsdoelen bijgesteld. Dit is steeds afgestemd met de Tweede Kamer.

Moment	Document	Doel
April 1997	Investeren in voorsprong, actieplan (OCW, 1997b)	«... om door een integrale aanpak het gebruik van ICT in te bedden in het onderwijs».
Juni 1997	Investeren in voorsprong, implementatieplan (OCW, 1997c)	«... het realiseren van een voorsprong op de ons omringende landen in doeltreffend gebruik van ICT».
April 1998	Operationalisatie beleidsdoelen, (OCW, 1998)	«... een volledige integratie van ICT in het onderwijs» en «... kinderen en jongeren goed voor te bereiden op de kennissamenleving waarin zij straks terecht komen».
April 1999	Onderwijs online (OCW, 1999)	[beleidsdoelen worden niet specifiek benoemd]
Oktober 2003	Leren met ICT (OCW, 2003)	«Het doel van ICT in het onderwijs is om de kwaliteit van het onderwijs en het leren te vergroten». En: «ICT kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van het lerarentekort, de versterking van de beroepskolom, het verminderen van uitval in het onderwijs en het omgaan met verschillen».

## 7.4 Voortgang van het project

### 7.4.1 Beheersing van de kosten

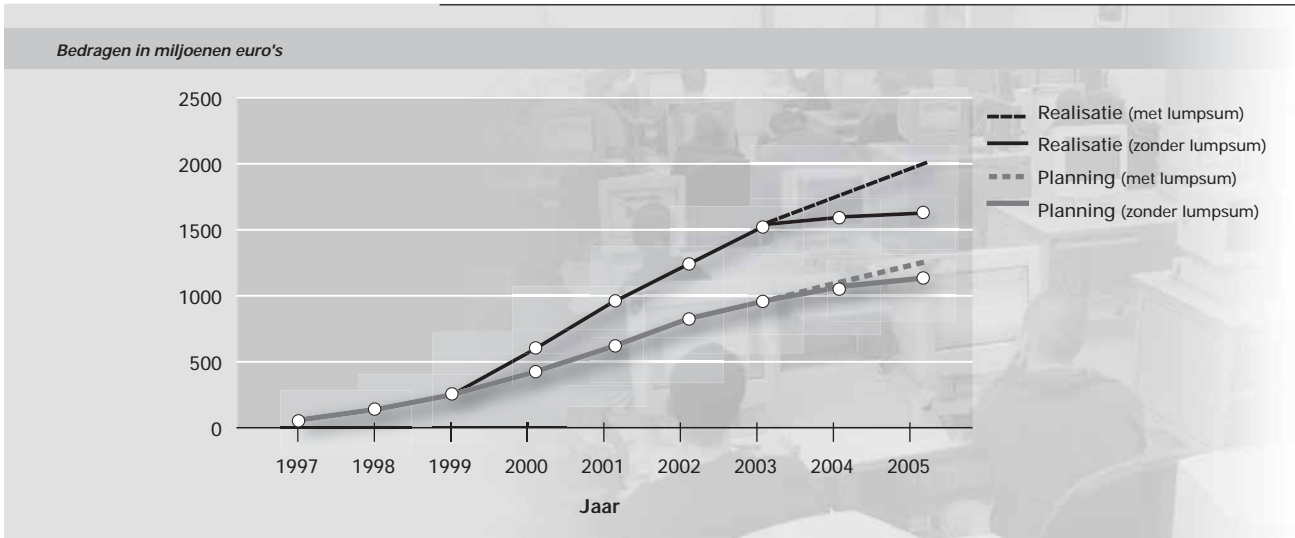
#### *Tweede Kamer goed geïnformeerd over bijstelling budgetten*

Het grote project «ICT in het onderwijs» heeft fors meer gekost dan aanvankelijk gepland. Gedurende het project zijn de budgetten verschillende keren – in overleg met de Tweede Kamer – opgehoogd. Bij de aanvang van het groot project werd gedacht aan een investering van € 385 miljoen (prijsspeil 1997).<sup>42</sup> Het project heeft uiteindelijk circa € 2,1 miljard gekost.

Onderstaande figuur geeft als geplande budgetten steeds de bedragen die tussentijds zijn bijgesteld in de beleidsstukken «Onderwijs online» en «Leren met ICT» en tussentijdse uitwerkingplannen. De bedragen zijn in lopende prijzen, dat wil zeggen volgens prijspeil van het jaar waarop het bedrag betrekking heeft.

<sup>42</sup> In prijspeil van 2005 is dat € 484 miljoen. Er is gecorrigeerd op basis van investeringen vaste activa overheid. Bron: Centraal Economisch Plan (CPB, 1997–2006).

Figuur 15 Kostenontwikkeling 'ICT in het onderwijs' (in lopende prijzen)



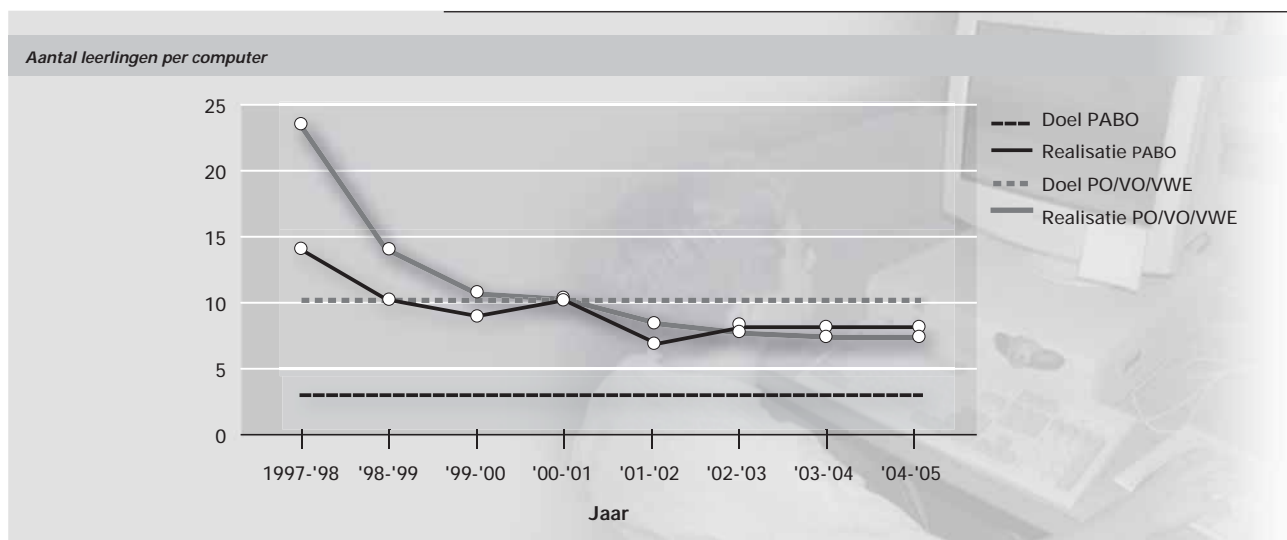
Hoeveel geld er vanaf 2004 door de onderwijsinstellingen aan ICT is uitgegeven is niet te zeggen, doordat de ICT-budgetten vanaf dat jaar aan de lumpsumbudgetten van de instellingen zijn toegevoegd. Over risico's in de uitvoering is alleen in kwalitatieve zin aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

#### 7.4.2 Realisatie van de prestaties

De minister van OCW heeft gaandeweg veel informatie aan de Tweede Kamer geboden over de voortgang van het project «ICT in het onderwijs» op prestatieniveau.

Zo is gedurende het project jaarlijks de gemiddelde «leerling-computer-ratio» en «leerling-internetratio» (de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal computers respectievelijk het aantal internetaansluitingen) vastgesteld. In 1997 was als prestatiedoel geformuleerd dat de leerling-computerratio op de lerarenopleidingen 1 op 3 zou zijn en op de andere onderwijsinstellingen 1 op 10. De realisatiecijfers laten zien dat deze prestatiedoelen voor de PABO niet zijn gerealiseerd, maar voor de andere onderwijsinstellingen wel (zie figuur 16).

Figuur 16 Leerling-computerratio



Bron: ICT-Onderwijsmonitor, 2005

Op deze prestatie-indicator werd vanaf 1999 niet meer gestuurd. Wél werd de indicator gebruikt als informatie-item in de beleidsinformatie. In de eindevaluatie wordt wél terugverwezen naar het oorspronkelijke prestatiedoel van 1 op 10. Dat voor de lerarenopleidingen het doel 1 op 3 was, wordt hier echter niet vermeld. Op dit punt is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer dus niet volledig geweest.

Ook op andere prestatieaspecten heeft de minister van OCW gedurende het project veel gegevens verzameld. Zo werd in een jaarlijkse ICT-onderwijsmonitor informatie onder scholen verzameld over ICT-infrastructuur en de mate waarin scholieren en docenten konden omgaan met ICT-toepassingen, de mate waarin educatieve software beschikbaar was en de mate waarin ICT vanuit een onderwijskundige visie werd geïntegreerd op de scholen. Deze gegevens zijn ook rijkelijk aangeleverd aan de Tweede Kamer.

Voor de ICT-infrastructuur (aantallen pc's en internetaansluitingen) zag het beeld er positief uit. Op de andere aspecten (visie, vaardigheden docenten en beschikbaarheid educatieve software) waren de resultaten minder rooskleurig. Echter, doordat de minister van OCW voor deze prestatieaspecten geen kwantitatieve streefwaarden had benoemd, valt thans geen eenduidig oordeel te geven over de mate waarin de beoogde prestaties nu wel of niet zijn gerealiseerd.

Wij constateren dat het ministerie gedurende het project veel informatie heeft verzameld en aan de Tweede Kamer heeft aangeleverd over de voortgang van de integratie van ICT in het onderwijs. Het is naar ons oordeel wel spijtig dat deze informatie niet afgezet kon worden tegen streefwaarden.

#### 7.4.3 Realisatie van de doelen

Doordat de verschillende beleidsdoelen van het project «ICT in het onderwijs» niet goed geoperationaliseerd waren, heeft de minister de Tweede Kamer geen goede beleidsinformatie kunnen geven over de voortgang op de beleidsdoelen.

#### 7.4.4 Mogelijkheden voor actualisatie beleidskeuzes

##### *Beleidskeuzes tussentijds goed bijgestuurd*

De minister van OCW heeft gedurende de looptijd van het grote project goed oog gehouden op de feitelijke ontwikkelingen rond ICT in het onderwijs. Dit heeft ertoe geleid dat er gedurende het project accentverschuivingen konden plaatsvinden. Bij aanvang van het project was het beleid vooral gericht op het aanschaffen van apparatuur en het aanleggen van internetverbindingen. Gaandeweg bleek echter dat het vooral een uitdaging was om deze apparatuur daadwerkelijk in te zetten voor het onderwijs. Hiervoor was het noodzakelijk om docenten (bij) te scholen. Bovendien moesten onderwijsinstellingen een visie ontwikkelen op de daadwerkelijke integratie van ICT in het onderwijs én er moest educatieve software ontwikkeld worden. Deze koersverschuiving heeft in goed overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. Ook is de minister in 2003 in overleg getreden met de Tweede Kamer over de vraag óf en hoe het grote project moest worden voortgezet. Dit heeft ertoe geleid dat vanaf 2003 het leren door middel van ICT – met als doel het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs – centraal kwam te staan in het project.

##### *Verstreckte beleidsinformatie over toezicht op uitvoering niet juist*

In de nota *Leren met ICT* (2003) heeft de minister van OCW de Tweede Kamer laten weten dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht zou houden op de kwaliteit van het onderwijs én de invloed die ICT daarop heeft. Dit blijkt niet te kloppen. Wij hebben vastgesteld dat ICT geen plaats heeft in de algemene toezichtssystematiek van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie kan dan ook geen uitspraken doen over de invloed van ICT op de kwaliteit van het onderwijs.

#### 7.5 Resultaten

In 2004 heeft de minister van OCW een eindevaluatie laten uitvoeren naar het grote project «ICT in het onderwijs» (OCW, 2004). Wij hebben de kwaliteit van deze evaluatie beoordeeld. Verder hebben we de informatie beoordeeld die de minister bij het eind van het project aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over de uiteindelijke kosten van het project.

##### 7.5.1 Kwaliteit eindevaluatie

###### *Uitspraken over doelrealisatie niet onderbouwd*

De uitspraken die de minister van OCW in de eindevaluatie van het project doet over het bereiken van de projectdoelstellingen zijn naar ons oordeel te vaag en niet onderbouwd.

De eindevaluatie gaat in op de vraag of het Nederlandse onderwijs de aangekondigde voorsprong op het gebied van ICT heeft gerealiseerd. De indicatoren hiervoor zijn niet gespecificeerd. Volgens «de meeste statistieken» neemt Nederland een «goede plaats» in, aldus de evaluatie. Verder wordt aangegeven dat van de Nederlandse kinderen 64% online is tegen een internationaal gemiddelde van 50%. Voor de bron voor deze informatie wordt verwezen naar het *Algemeen Dagblad*.

Volgens de eindevaluatie is het doel om ICT doeltreffend te integreren in het onderwijs «grotendeels» waargemaakt. «Scholen weten de weg te vinden naar een manier om ICT in hun onderwijs te gebruiken.» Een onderbouwing van deze uitspraak ontbreekt.

De eindevaluatie maakt geen melding van een relevant onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar digitale vaardigheden onder scholieren (2002). Uit dat onderzoek bleek dat scholieren digitale

vaardigheden vooral thuis opdoen. Deze informatie had naar ons oordeel opgenomen moeten worden in de voortgangsrapportages of in de eindevaluatie van het project.

#### *Geen uitspraak over bijdrage ICT aan kwaliteitsverbetering onderwijs*

Een eindevaluatie van een groot project moet ingaan op de vraag of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Doordat voor dit groot project de beleidsdoelen niet goed waren geoperationaliseerd, heeft de minister van OCW zichzelf bij voorbaat de gelegenheid ontnomen om bij afronding van het project goed verantwoording te kunnen afleggen over de gerealiseerde resultaten. Dit geldt met name voor het beleidsdoel «kwaliteitsverbetering onderwijs».

De doelstellingen om de kwaliteit van het onderwijs door ICT te verbeteren blijft de komende jaren belangrijk, constateert de minister van OCW in zijn eindevaluatie. In hoeverre er al wel iets is gerealiseerd voor dit beleidsdoel, geeft hij daarbij niet aan. Deze uitspraak suggereert op zijn minst dat de doelstelling (nog) niet naar tevredenheid is gerealiseerd. In 2002 heeft het ministerie van OCW een verkenning laten uitvoeren om vast te stellen wat (wereldwijd) onderzoek naar het rendement van ICT in het onderwijs heeft opgeleverd (OCW, 2002). De uitkomsten hiervan zijn gebruikt om in de eindevaluatie uitspraken te doen over de effecten van het beleid. De algemene conclusie van de verkenning luidt dat ICT te zeer een containerbegrip is om stellige uitspraken te kunnen doen over het rendement ervan in het onderwijs. Uitspraken zijn alleen te doen over specifieke toepassingen, onder specifieke voorwaarden en voor specifieke resultaten.

Met het noemen van de uitkomsten van de zojuist genoemde verkenning wordt in de eindevaluatie geenszins antwoord gegeven op de vraag «draagt ICT in het onderwijs in Nederland bij aan de kwaliteit van het onderwijs?». Door internationale studies aan te halen wordt slechts plausibiliteit van *mogelijke* effecten aangetoond. Deze verkenning is volgens ons echter niet geschikt voor een eindevaluatie, omdat zij geen uitspraken doet over *werkelijke* effecten.

Al in 1998 signaleerde de Tweede Kamer dat het voor dit project onmogelijk zou worden om verantwoording af te leggen over de realisatie van de doelen als deze niet beter werden geoperationaliseerd. Toch is de Tweede Kamer akkoord gegaan met niet-meetbare beleidsdoelen. Ook heeft de Tweede Kamer op dit punt (informatie over doelrealisatie/effecten) geen kritiek gegeven op de kwaliteit van de eindevaluatie.

#### *7.5.2 Beleidsinformatie over financiën*

Ons is gebleken dat het bij de afronding van dit grote project bij het Ministerie van OCW niet bekend was hoeveel geld de scholen nu aan ICT hadden besteed.

Een groot deel van de uitgaven voor dit project zijn gedaan door de onderwijsinstellingen. Vanaf 2004 is het geld voor ICT toegevoegd aan de lumpsumvergoeding voor de scholen. Hierdoor is niet precies te zeggen hoeveel geld er voor ICT naar de scholen is gegaan. De minister van OCW heeft de Tweede Kamer echter aangegeven dat de scholen hierover informatie behoren te verstrekken in het kader van de financiële verantwoording die zij aan jaarlijks afleggen aan het ministerie (OCW, 2003, p. 61). Wij hebben vastgesteld dat dit onjuist is. Scholen hebben bestedingsvrijheid en de richtlijnen voor de financiële verslaglegging omvatten geen eisen op basis waarvan informatie over besteding van de ICT-gelden geleverd zouden moeten worden.

*Dossiers en experts*

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de zes door ons onderzochte grote projecten, hebben we alle documenten bestudeerd die over deze projecten naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Andere openbare publicaties hebben we meegenomen in ons oordeel over de relevantie van de informatie die de minister in de verplichte rapportages heeft opgenomen. Voor de projecten «Vervanging pantservoertuigen» en «Mainportontwikkeling Rotterdam» hebben we ook vertrouwelijke documenten ingezien.

Onze bevindingen hebben we besproken met de beleidsdirecties van de betrokken departementen.

We hebben in dit onderzoek geregeld gebruikgemaakt van experts: ambtenaren, wetenschappers, beleidsuitvoerders (al dan niet uit het bedrijfsleven) en andere (ervarings)deskundigen. Bij verschillende onderdelen van dit onderzoek hebben wij deze personen geraadpleegd. Ook met de ambtelijke ondersteuning van de betrokken Tweede Kamercommissies hebben we gesproken: Rijksuitgaven, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Verkeer en Waterstaat (VenW).

Een volledig overzicht van de in dit onderzoek gehanteerde methoden en technieken is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl), dossier *Staat van de beleidsinformatie 2007*.



*Beleidsinformatie*

Om inzicht te geven in de staat van de beleidsinformatie bij de zes onderzochte grote projecten, hebben we gekeken naar de informatievoorziening bij de start van grote projecten (inclusief de formulering van de projectdoelen), gedurende de uitvoering en bij de eindevaluatie. We hebben daarbij getoetst aan de voor grote projecten geldende regelingen voor financiële en niet-financiële informatie. In onderstaand overzicht is de hiërarchie van de normen aangegeven.

	Bron	Norm
1	VBTB: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording	<p><i>Wordt antwoord gegeven op de vragen:</i>            W1: Wat wil de minister bereiken?            W2: Wat wil hij daar voor doen?            W3: Wat mag het kosten?</p> <p><i>En, indien van toepassing:</i>            H1: Heeft de minister bereikt wat was beoogd?            H2: Heeft de minister gedaan wat hij daarvoor zou doen?            H3: Heeft het gekost wat het zou kosten?</p>
2	Regeling grote projecten	Wordt alle informatie die <i>noodzakelijk</i> is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer gegeven? Wat is de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie?
3	Comptabiliteitswet 2001, artikel 82, lid 2	Is de informatie <i>ordelijk en controleerbaar</i> tot stand gekomen?

Bronnen: *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (Financiën, 2000), Regeling grote projecten (Tweede Kamer, 2006).

Bij de beoordeling van de informatie in de in het kader van de Regeling grote projecten verplichte documenten, hebben we ten eerste gekeken naar het VBTB-gehalte van de informatie (zie bovenstaand overzicht). Vervolgens hebben we gekeken of de rapportages voldoen aan de eisen van de Regeling grote projecten, zoals onder andere: toetsbaarheid van de doelstellingen, beschrijving van de onderzochte alternatieven (inclusief motivering waarom deze zijn afgevallen), of de rapportage alle informatie bevat «waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor het uitoefenen van de controlerende taak van de Tweede Kamer.»<sup>43</sup>

*Beleidsdoelen*

Een beleidsdoelstelling is goed als deze voldoet aan het SMART+C criterium: Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent zijn. Zie onderstaand overzicht voor een uitwerking van dit acroniem.

SMART	Omschrijving
Specifiek	Doelen moeten concreet zijn geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt?
Meetbaar	Het bereiken van doelen moet kunnen worden gemeten; eenduidige definiëring van begrippen is vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.
Afgestemd	Beleidsdoelen moeten in ieder geval zijn afgestemd met de relevante actoren (Tweede Kamer, uitvoerders).
Realistisch	Doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn onder alle plausible omstandigheden (exogene variabelen en beleidsmaatregelen).

<sup>43</sup> Regeling grote projecten, artikelen 10 en 12, lid 1, sub h voor respectievelijk de basisrapportage en de voortgangsrapportages.

---

SMART	Omschrijving
Tijdgebonden	Er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn.
Consistent	Consistentie tussen doelen: het ene doel mag het andere niet uitsluiten. Consistentie tussen doelen en basisgegevens: als basisgegevens wijzigen, moeten de doelen hieraan zo nodig worden aangepast.

---

*Gateway Review Process*

Het Britse *Office for Government Commerce* (OGC), onderdeel van het Ministerie van Financiën, heeft voor grote projecten binnen de centrale overheid het *Gateway Review Process* verplicht gesteld. Gateway Reviews worden uitgevoerd door het *Central Procurement Directorate*.

Het Gateway Review Process (verder aangeduid als Gateway), is een fasegewijze beoordeling van projecten gedurende de gehele cyclus van een project. Het volledige proces kent 6 fasen: van fase 0 tot en met 5. Kenmerk van Gateway is dat een project slechts een volgende fase in mag gaan na toestemming van het Gateway Review team.

*Bepalen mogelijke risico's*

Bij elk project wordt eerst vastgesteld of het onder Gateway zal komen te vallen. Er wordt gestart met een Risk Potential Assessment (RPA). Dit is een spreadsheet met een aantal algemene vragen die bepalend zijn voor de risicogevoeligheid van het project. Voorbeelden zijn de relatie tussen het project en de beleidsprioriteiten, de betrokkenheid van externe partijen, de verwachte kosten en opbrengsten, het aantal personen binnen de organisatie dat bij het project betrokken is, impact op de organisatie, complexiteit van de contractuele relatie met de toeleverende industrie en de mate waarin sprake is van innovatieve oplossingen. De beantwoording van deze vragen leidt tot een RPA-score voor het project. Een score van 30 of minder is een indicatie dat het project relatief lage risico's kent. Daarentegen is een score van 31 of hoger een indicatie dat het project als «groot project» is te kwalificeren en dat het Central Procurement Directorate de Gateway reviews voor dit project zal uitvoeren.

*Fasegewijze aanpak*

Elke review begint met een inventarisatie van de actualiteit van nut en noodzaak. Vervolgens worden vragen gesteld die eigen zijn aan de betreffende fase. Er wordt nagegaan of de openstaande kwesties uit de vorige review inmiddels zijn opgelost. Elke review sluit af met een aantal vragen waarin na wordt gegaan of het project klaar is voor (en door mag naar) de volgende fase.

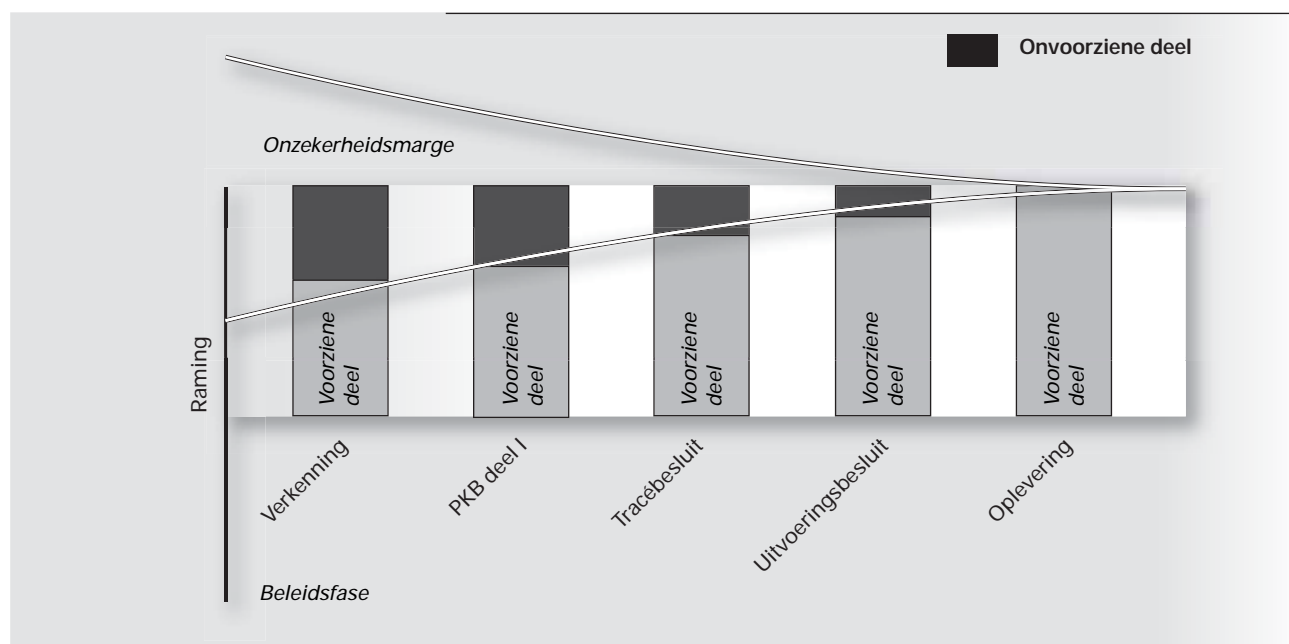
*Gateway en de Nederlandse situatie*

Gateway wordt toegepast in het Verenigd Koninkrijk en is inmiddels door enkele andere landen, zoals New South Wales (Australië) overgenomen. In Nederland zijn kenmerken van Gateway terug te vinden in de Regeling grote projecten en bijvoorbeeld het Defensie Materieelkeuze Proces en het MIT/SNIP spelregelkader van het Ministerie van VenW.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van VenW uitgelegd welke uniforme ramingensystematiek het ministerie hanteert voor grote (infrastructurele) projecten (VenW, 2003). Het gaat om de PRI-systematiek (PRI: Projectramingen Infrastructuur).

Het idee achter de systematiek is dat de bandbreedte van een projectraming kleiner wordt naarmate het project concreter wordt: het wordt in opeenvolgende fases steeds duidelijker wat er zal moeten worden uitgegeven. Hetzelfde geldt voor de verhouding voorzien/onvoorzien. Het voorziene deel in de raming neemt toe, het onvoorzien deel neemt af. VenW rekent doorgaans met een post onvoorzien van 10%. Dit percentage is een gedeelte van het budget na het afsluiten van een contract bij een traditioneel aanbesteed project. Voordat de contracten zijn getekend, is dit percentage hoger. Zie onderstaande figuur.

PRI-ramingensystematiek van VenW



De grootte van de post onvoorzien bepaalt VenW op basis van ervaringscijfers. In de brief geeft de minister aan dat bij een groot aantal gelijksoortige projecten de voorkomende afwijkingen per project min of meer tegen elkaar weg vallen.

De minister wijst erop dat bij grootschalige projecten waar wordt gewerkt met innovatieve werkmethode en contractvormen en waar sprake is van andere vormen van risicoverdeling, nog maar beperkt kan worden teruggevallen op dergelijke ervaringscijfers voor onvoorzien.

Wij hebben de PRI-systematiek in onze *Handreiking informatievoorziening grote projecten* uit 2002 als praktijkvoorbeeld gepresenteerd van een goede ramingssystematiek. Wel hebben we daarbij betreurd dat het ramingsmodel slechts ingaat op de kosten en niet op eventuele ontvangsten.

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1996). *Aanleg Maaskaden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 882, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001). *Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002a). *Handreiking informatievoorziening grote projecten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2002b). *Informatievoorziening grote projecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (te verschijnen). *Bescherming van natuurgebieden*.

Brummelhuis, A.C.A. ten (1994). *What do student know about computers and Where did they learn it*. Enschede: Universiteit Twente.

Brummelhuis, A.C.A. ten (2002). *Gedroomde ambitie of haalbare realiteit, Een essay over de betekenis van ICT voor het leren in de toekomst*. In: *Schoolagenda 2010 – Deel 2 – Essays*. AWT-achtergrondstudie 26b. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit: evaluatie van het basisonderwijs* (samenvattend eindrapport). De Meern: Inspectie van het onderwijs.

Commissie voor de Rijksuitgaven (2006). *Jaarrapportage grote projecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 399, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Commissie Watersnood Maas (1994). *De Maas Terug!* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Commissie-Eijndhoven (commissie kwalitatieve aspecten van groeps-grootte in het basisonderwijs) (1996). *Klassenverkleining: Advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter basisonderwijs*. Den Haag: Sdu.

CPB (1997). *Economische en ruimtelijke versterking van Mainport Rotterdam*. Werkdocument No. 92. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (1997–2006). *Centraal Economisch Plan*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2001). *Welvaarteffecten van Maasvlakte 2; Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Den Haag: CPB/Koninklijke De Swart.

CPB (2005). *Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 2*. Den Haag: CPB.

Defensie (1997). *A-document*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 000, nr. 74. Den Haag: Sdu.

Defensie (1999). *Basisbeschrijving project Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 396, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Defensie (2000). *Brief van de Staatssecretaris van Defensie met de eerste voortgangsrapportage van het project Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 396, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Defensie (2001a). *Brief staatssecretaris over de eerste fase van de vervanging van pantservoertuigen M577 en YPR*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 396, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Defensie (2001b). *Brief staatssecretaris inzake toelichting op programma van eisen en vergelijking GTK-project met ongevroegd alternatief RDM*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 396, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Defensie (2002). *Brief staatssecretaris van Defensie d.d. 16 oktober 2002 met reactie op de behandeling van het wetsvoorstel houdende de goedkeuring van het op 9 september 1998 te Farnborough totstandgekomen internationale samenwerkingsverband OCCAR*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 653, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Defensie (2003a). *Brief staatssecretaris van Defensie met vierde jaarrapportage over project «Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR»*. Tweede Kamer, 2002–2003, 26 396, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Defensie (2003b). *Vijfde halfjaarlijkserapportage* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 396, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Defensie (2004). *Brief staatssecretaris van Defensie over de stand van zaken van het deelproject groot pantserwielvoertuig Boxer*. Tweede Kamer, 2003–2004, 26 396, nr. 24. Den Haag: Sdu.

Defensie (2006a). *Brief staatssecretaris van Defensie met zevende jaarrapportage over project «Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR»*. Tweede Kamer, 2005–2006, 26 396, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Defensie (2006b). *Brief staatssecretaris van Defensie over de resultaten van de verwervingsvoorbereiding van het project «Groot Pantserwielvoertuig» (PWV)*. Tweede Kamer, 2006–2007, 26 396, nr. 63. Den Haag: Sdu.

Defensie (2006c). *Lijst van vragen en antwoorden over de brief van 13 oktober 2006 over resultaten verwervingsvoorbereiding van project «Groot Pantserwielvoertuig» (PWV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 26 396, nr. 64. Den Haag: Sdu.

Doolaard, S. & Bosker, R. J. (2006). *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs* (eindrapport). Groningen: GION.

Financiën (2006). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Folger, J. & Breda, C. (1989). *Evidence from Project STAR about Class Size and Student Achievement*, in: *Peabody Journal of Education*, Vol. 67, No. 1, Project STAR and Class Size Policy (1989), pp. 17–33.

IVA/ITS (2005). *8 jaar onderwijs en ICT; Leren voor de toekomst*. ICT-Onderwijsmonitor 2004/2005. Nijmegen/Tilburg: eigen beheer.

LNV & VROM (2002). *Tweede structuurschema groene ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.

MNP en RIVM (2004). *Risico's in bedijkte termen; een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen*. Bilthoven: RIVM.

OCW (1997a). *Nota «Groepsgrootte en kwaliteit»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 065, bijlage bij nr. 6. Den Haag: Sdu.

OCW (1997b). *Investeren in Voorsprong, Actieplan voor Informatie- en Communicatietechnologie in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (1997c). *Investeren in Voorsprong, Implementatieplan*. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (1998). *Brief minister met drie notities over ICT in het onderwijs, met onder andere een uitwerking van de doelstellingen van ICT*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 733, nr. 14. Den Haag: Sdu.

OCW (1999). *Onderwijs Online*. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (2002). *Zin en Onzin over het rendement van ICT in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (2003). *Leren met ICT*. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (2004). *Brief minister OCW met eindevaluatie «Groepsgrootte en kwaliteit in het basisonderwijs»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 25 065, nr. 29. Den Haag: Sdu.

OCW (2006). *Verbonden met ICT*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijsraad (1998). *Groepsgrootte en Kwaliteit; Investeren in de onderbouw van de basisschool*. Den Haag: eigen beheer.

Onderwijsraad (1999). *Onderwijs on line, verbindingen naar de toekomst*. Den Haag: eigen beheer.

Overmaat, M., Ledoux, G. & Koopman, P. (1997). *Adaptief onderwijs PRIMA-1. Stand van zaken en effecten*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Projectbureau Ruimte voor de rivier (2002a). *Basisrapportage Ruimte voor de rivier: september 2002*. Den Haag: in eigen beheer.

Projectbureau Ruimte voor de rivier (2002b). *Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de rivier*. Den Haag: in eigen beheer.

RIZA (2003). *Integrale Verkenning Maas*. Lelystad: Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

SCP (2002). *Van huis uit digitaal, verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004). *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1996). *Brief van de vaste commissie voor OCW inzake aanwijzing stapsgewijze verkleining voor groepen in basisscholen, met name de onderbouw, als groot project*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 065, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1998). *Groepsgrootte in het basisonderwijs; Brief staatssecretaris van OCW met derde voortgangsrapportage (stand van zaken in september 1998)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 065, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1999). *Vaststelling begroting OCW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VIII. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2004). *Behandeling Brief Presidium over beëindiging status groot project van project «Groepsgrootte en kwaliteit in het basisonderwijs*, Tweede Kamer, Handelingen 2004–2005, nr. 37, Tweede Kamer, pag. 2521–2521, Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). *Regeling grote projecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, bijlage bij 30 351, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Twynstra en Gudde (2004). *Lessen uit een PPS-project avant la lettre; Evaluatie rol LNV bij de totstandkoming van de publiekprivate samenwerking voor de realisatie van het project Grensmaas*. Niet openbaar.

Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, provincie Gelderland & Ministerie van VenW (2004). *Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

VenW (1997). *Ruimtetekort in Mainport Rotterdam, Briefministers over de projectbeslissing van het Kabinet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 691, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VenW (1998). *Startnotitie PKB+/PMR*. Den Haag: Ministerie van VenW.

VenW (2000). *OEEI-Leidraad*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 428, nr. 21. Den Haag: Sdu.

VenW (2001a). *Ruimtetekort in mainport Rotterdam; Kabinetsstandpunt PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam; deel 1*. Den Haag: Sdu.

VenW (2001b). *Ruimtetekort in mainport Rotterdam; Kabinetsstandpunt PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam; deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 691, nr. 30. Den Haag: Sdu.

VenW (2003). *Leerervaring Grote Projecten*. Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 25 augustus 2003, kenmerk HKW/UP 20034914.



VenW (2004). Tweede Kamer, *Zesde voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas; 1 januari–30 juni 2004*. Vergaderjaar 2004–2005, 18 106, bijlage bij nr. 153. Den Haag: Sdu.

VenW (2005a). *Kabinetsreactie Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nr. 31. Den Haag, Sdu.

VenW (2005b). *Uitwerkingsovereenkomst deelproject Landaanwinning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005. Bijlage bij 24 691, nr. 63. Den Haag: Sdu.

VenW (2005c). *Veiligheid Nederland in kaart; hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*. Den Haag: eigen beheer.

VenW (2005d). *Waterbeleid; Brief staatssecretaris over een actualisatie van het beschermingsbeleid tegen overstromingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 625, nr. 57. Den Haag: Sdu.

VenW (2006a). *Ruimtetekort in Mainport Rotterdam; Kabinetsstandpunt Planologische Kernbeslissing van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 691, nr. 73. Den Haag: Sdu.

VenW (2006b). *Basisrapportage Project Mainportontwikkeling Rotterdam, peildatum 1 september 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 691, nr. 75. Den Haag: Sdu.

VenW (2006c). *Ruimtetekort in mainport Rotterdam; Brief ministers over Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 691, nr. 75. Den Haag: Sdu.

VenW (2006d). *Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2006); Deel 4: definitieve tekst na parlementaire instemming*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

VenW (2006e). *Brief minister van VenW ter aanbieding tiende Voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas (over de periode 1 januari 2006 t/m 30 juni 2006)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 18 106, nr. 178. Den Haag: Sdu.

VenW (2006f). *Ruimte voor de rivier: Achtste voortgangsrapportage, 1 januari 2006–30 juni 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 080, bijlage bij nr. 22.

VERM (1997). *Richting aan ruimte. Verslag Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam. Bijlageboek bij Deel A: Verloop en resultaten van open planproces*. Den Haag: Sdu.

VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota ruimte; ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Postbus 51.