

Vergaderjaar 2005–2006

30 563

Groot project «Anders betalen voor mobiliteit»

Nr. 1

**BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATER-
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2006

Namens de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat zend ik u hierbij een voorstel voor aanwijzing van «Anders betalen voor mobiliteit» als groot project.

De commissie heeft over dit voorstel, conform de procedureregeling grote projecten, advies gevraagd aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Het positieve advies van de commissie voor de Rijksuitgaven van 13 april 2006 is bij het voorstel gevoegd.

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

Den Haag, 13 april 2006

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft met belangstelling kennis genomen van uw brief van 6 april jl., waarin de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat advies vraagt over het voorstel om het programma «Anders betalen voor mobiliteit» aan te wijzen als groot project, zoals bedoeld in de procedureregeling grote projecten (kamerstuk 28 247, nr. 1; bijlage 2).

De commissie heeft beoordeeld of het voorstel voldoet aan de criteria voor een groot project, zoals genoemd in artikel 1, tweede lid, van genoemde procedureregeling, te weten:

1. het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
2. het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
3. het gaat om een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Naast deze criteria worden in het derde lid van artikel 1 nog drie criteria genoemd die een overweging kunnen zijn om tot aanwijzing over te gaan, te weten:

4. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijkdienst;
5. er is sprake van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
6. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

De commissie voor de Rijksuitgaven concludeert dat het voorstel zowel aan de drie formele toetscriteria voldoet, als aan de drie aanvullende overwegingen. «Anders betalen voor mobiliteit» richt zich immers op de voorbereiding tot invoering van een systeem van kilometerheffing in Nederland uiterlijk in 2012. Hiermee is sprake van een unieke en in de tijd begrensde activiteit van het Rijk die grote financiële gevolgen kan hebben en uitvoeringsrisico's kent. Kenmerkend voor kilometerheffing is de grote maatschappelijke impact die dit kan hebben, het feit dat nieuwe technologie zal worden beproefd en dat er sprake is van een nieuwe wijze van bekostiging. Zo bezien is «Anders betalen voor mobiliteit» een «modelgroot project».

De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert derhalve positief op uw voorstel.

Daarnaast is al gebleken dat het principebesluit om «Anders betalen voor mobiliteit» als groot project te beschouwen op steun in de Kamer kan rekenen, aangezien een motie met deze strekking (de motie Hofstra/Van Hijum, kamerstuk 29 664 nr. 55) op 15 december 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen. De commissie voor de Rijksuitgaven ziet het huidige voorstel dan vooral ook als de concrete uitwerking en invulling van dit voornemen.

De commissie voor de Rijksuitgaven kan zich vinden bij de uitwerking die de commissie voor Verkeer en Waterstaat voorstelt. Deze is immers volledig gebaseerd op het voorstel voor een nieuwe Regeling Grote Projecten (kamerstuk 30 651, nr. 3) zoals voorgesteld door de commissie voor de Rijksuitgaven.

In lijn met deze nieuwe regeling beveelt de commissie voor de Rijksuitgaven aan dat de minister van Verkeer en Waterstaat om een reactie

wordt gevraagd op de nu voorgestelde uitgangspunten, opdat in een zogenaamd «start-AO» (zoals bedoeld in artikel 9 tweede lid van de nieuwe Regeling) bij aanvang van het project absolute helderheid bestaat over de opzet van het groot project en de informatievoorziening aan de Kamer.

Tot slot wijst de commissie voor de Rijksuitgaven er op dat in het voorstel voor een nieuwe Regeling Grote Projecten is opgenomen dat bij een groot project in beginsel een rapporteur wordt aangesteld. De commissie voor de Rijksuitgaven geeft uw commissie in overweging te bezien of bij dit groot project, waarbij sprake zal zijn van relatief veel (technische) rapporten en onderzoeken, het aanstellen van een rapporteur opportuun kan zijn.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

VOORSTEL VOOR HET GROOT PROJECT «ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT»

1. Inleiding

Met het aannemen van de motie Hofstra/Van Hijum (29 664 nr. 55) op 15 december 2005 heeft de Tweede Kamer te kennen gegeven dat zij de stelselwijziging die nodig is ten behoeve van «Anders betalen voor mobiliteit» wil beschouwen als een groot project.

Bijgaand doet de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een voorstel om dit voornemen nader te concretiseren volgens de procedure-regeling grote projecten (28 247, nr. 1 bijlage 2).

2. Nieuwe Regeling Grote Projecten als basis

Conform deze regeling dient de Tweede Kamer, na advisering door de commissie voor de Rijksuitgaven, formeel te besluiten tot aanwijzing van een nieuw groot project. Tevens dient de verantwoordelijke commissie eisen te stellen aan de gewenste vormgeving en informatievoorziening van het project. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft besloten dit te doen aan de hand van de richtlijnen die hiervoor zijn vastgelegd in de nieuwe conceptregeling Grote Projecten (30 651, nr. 3). Weliswaar is deze nieuwe regeling nog niet vastgesteld, maar de uitgangspunten die er in genoemd staan voor de informatievoorziening van een nieuw groot project kunnen probleemloos toegepast worden op dit nieuwe groot project. De huidige regeling verzet zich daar niet tegen en bovendien is dit ook de lijn die de minister van Verkeer en Waterstaat zelf heeft gekozen bij het opstellen van het werkprogramma «Anders betalen voor mobiliteit», dat op 8 maart jl. aan de Tweede Kamer is gestuurd.

3. Uitgangspunten voor het groot project «Anders betalen voor mobiliteit»

In artikel 9 van de nieuwe Regeling Grote Projecten worden enkele uitgangspunten genoemd voor parlementaire controle. Deze worden door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat als volgt geconcretiseerd:

Duur. De grootprojectstatus loopt tot en met het moment dat een kilometerprijs daadwerkelijk wordt ingevoerd. De minister gaat er vanuit dat dit 2012 zal zijn. Dit groot project richt zich derhalve op de stelselherziening en de besluitvorming hieromtrent (= uitwerkingsfase) en niet op de concrete implementatie en invoering (= uitvoeringsfase). Uiteraard kan de Kamer alsdan besluiten om ook de uitvoeringsfase als groot project te beschouwen.

Budgettaire verwerking. In de rijksbegroting dient herkenbaar en uitgesplitst, bij voorkeur op één begrotingsartikel, inzichtelijk te worden gemaakt welke budgetten gemoeid zijn met de invoering van vormen van anders betalen voor mobiliteit.

Voortgangsrapporten. Tenminste tweemaal per jaar, in de maanden maart en september, ontvangt de Tweede Kamer een reguliere voortgangsrapportage met een overzicht van alle relevante ontwikkelingen in het voorgaande halve kalenderjaar. Daarnaast zal de Tweede Kamer zonedig tussentijds geïnformeerd worden indien daartoe aanleiding bestaat.

Accountantsrapporten. Bij iedere voortgangsrapportage wordt tevens een accountantsrapport opgesteld.

De voortgangsrapportage en het accountantsrapport worden opgesteld overeenkomstig artikel 12, respectievelijk artikel 13 van de nieuwe Regeling Grote Projecten.

4. Uitgangspunten voor de op te stellen basisrapportage

In artikel 11 van de nieuwe Regeling Grote Projecten worden aanwijzingen gegeven voor het opstellen van een basisrapportage. De basisrapportage vormt het startpunt voor een groot project, de basis voor de afspraken omtrent de informatievoorziening en het ijkpunt voor de daarna uit te brengen voortgangsrapporten. Het op 8 maart jl. door de minister uitgebrachte werkprogramma kent al vele elementen die ook in een basisrapportage terug komen. Echter, sommige elementen ontbreken nog, zoals bijvoorbeeld de geraamde kosten van de uitwerkingsfase van het project of een eenduidige beschrijving van de voorziene besluitvormingsmomenten en de rol van de Tweede Kamer daarbij. Daarnaast biedt een basisrapportage een herkenbaar en eenduidig format. Om die reden wordt de minister gevraagd om een basisrapportage op te stellen conform de volgende richtlijnen:

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
 - a. de doelstelling(en) van het project;
 - b. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. de reikwijdte van het project;
 - d. planning van het project;
 - e. de financiën van het project;
 - f. de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie 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.
2. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voorzover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
 - a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
 - b. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
 - c. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
 - d. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
 - e. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
 - f. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
 - g. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
 - h. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
 - i. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel.

- j. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
3. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
 - a. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is
 - b. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
 - c. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
 - d. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
 4. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
 - a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
 - b. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
 - c. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - d. projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

5. Informatievoorziening

De minister wordt gevraagd in de basisrapportage systematisch aandacht te besteden aan bovenstaande punten. Voor de inzichtelijkheid zou hierbij onderscheid gemaakt moeten worden in de twee trajecten die het groot project kent, te weten invoering versnellingsprijs en tol enerzijds en invoering kilometerheffing anderzijds. Uiteraard zal in de basisrapportage ook duidelijk gemaakt moeten worden waar deze trajecten parallel lopen en mogelijk samenhang vertonen. Uiteindelijk gaat het om één integraal groot project. Fiscale aspecten maken onderdeel uit van het project en dienen dus in de basisrapportage en latere voortgangsrapportages te worden geïntegreerd. Tot slot wordt nogmaals het belang van helderheid over de besluitvormingsprocedure benadrukt (zie bovenstaand punt 1.b.). In lijn met de bevindingen van de TCI, kan worden gesteld dat het – zeker in de uitwerkingsfase van een project – van groot belang is dat de Tweede Kamer vooraf goed zicht heeft op de wijze waarop besluitvorming tot stand zal komen en op welke momenten welke besluiten worden genomen. In het bijzonder de zogenaamde «go/no go-besluiten» zijn daarbij relevant. Een aanzet om dit inzichtelijk te maken is reeds gedaan in het werkprogramma, maar een verdere explicitering inclusief toelichting in de basisrapportage is gewenst.