



Uitgangspuntennotitie groot project Pallas

Vastgesteld in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 2 juli 2025

Inhoud

1. Doel en opzet uitgangspuntennotitie	2
1.1 Aanwijzing Pallas als groot project	2
1.2 Achtergrond Pallas-project	2
1.3 Opzet van de uitgangspuntennotitie	3
2. Procedurele uitgangspunten Pallas	4
2.1 Duur en fasering van de grootprojectstatus	4
2.2 Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages	4
2.3 Verwerking van het project in de rijksbegroting	5
2.4 Scope van het groot project	6
3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening	7
3.1 Algemene uitgangspunten	7
3.2 Scope, planning en governance	8
3.3 Risico's	9
4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening.....	9
5. Uitgangspunten voor de accountantscontrole	10
6. Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening	11
6.1 Kwaliteitseisen voor de informatievoorziening	11
6.2 Compacte vormgeving voortgangsrapportages.....	12
6.3 Vervolgstappen.....	12
Bijlage - Passages uit de Regeling Grote Projecten	12

1. Doel en opzet uitgangspuntennotitie

1.1 Aanwijzing Pallas als groot project

Op 28 februari 2025 heeft de Tweede Kamer, op voorstel van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, besloten om het Pallas-project aan te wijzen als een 'groot project' conform de Regeling Grote Projecten.¹

De aanwijzing van een groot project is een signaal van de Kamer aan het kabinet en aan zichzelf dat, in aanvulling op reguliere controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau gewenst is, vanwege de complexiteit en (financiële) risico's van het project. Aanwijzing tot groot project schept voor de Tweede Kamer de mogelijkheid om tot een intensievere en meer toegesneden informatievoorziening te komen over de voortgang van Pallas.

Met de aanwijzing van een groot project geeft de Tweede Kamer geen politiek oordeel over het beleid of het project, noch stelt de Kamer de uitvoering hiermee ter discussie. De Tweede Kamer formuleert slechts haar wensen over de informatievoorziening over Pallas, zodat ze haar controlerende taak goed kan vervullen.

In de Regeling Grote Projecten (hierna: de Regeling) heeft de Tweede Kamer de procedures rond een groot project vastgelegd. De stappen in de Regeling om tot aanwijzing van een groot project te komen (artikel 2 tot en met 5), zijn inmiddels doorlopen. Nu is het aan de commissie om in deze uitgangspuntennotitie vast te leggen welke informatie de Tweede Kamer over het project Pallas wil ontvangen.

Deze uitgangspuntennotitie is opgesteld conform artikel 9, lid 1 van de Regeling. In bijlage 1 bij deze uitgangspuntennotitie zijn de meest relevante artikelen uit de Regeling op een rij gezet. Op grond van de nu voorliggende uitgangspuntennotitie is het aan de minister om eenmalig een (hernieuwde) basisrapportage op te stellen die voldoet aan de eisen van artikel 10 van de Regeling.

1.2 Achtergrond Pallas-project

De onderzoeksreactor Pallas is de beoogde opvolger van de Hoge Flux Reactor (HFR) in Petten en heeft tot doel om na sluiting van de HFR de productie van medische isotopen en het nucleair onderzoek over te nemen. Medische isotopen zijn radioactieve stoffen die worden gebruikt voor de diagnose van ziekten en behandeling van verschillende aandoeningen, zoals prostaat-, schildklier-, of longkanker. De HFR levert circa 60-70% van de Europese en 30% van de wereldwijde vraag naar medische isotopen. De reactor die momenteel in gebruik is, stamt uit 1961 en zal rond 2030 het einde van zijn levensduur bereiken. Er wordt al jaren gesproken over de bouw van een nieuwe reactor. Een project dat de naam Pallas krijgt.

¹ Zie: Kamerstukken II, 2024/25, [33626, nr. 27](#).
Regeling Grote Projecten, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2017-02-23> en ook bijlage 1 bij deze uitgangspuntennotitie voor de tekst van de meest relevante artikelen uit deze Regeling.

Zo besluiten het kabinet en de provincie Noord-Holland al in 2012 elk met een lening van € 40 miljoen te investeren in de eerste fase van Pallas (Kamerstuk [32645 nr. 33](#)). Vervolgens wordt lang gezocht naar private investeerders voor de bouw en exploitatie van de Pallas-reactor.

Op Prinsjesdag 2022 schrijft de minister van VWS aan de Tweede Kamer dat het kabinet besloten heeft zelf een bedrag van € 1,3 miljard te reserveren voor Pallas (Kamerstuk [33626 nr. 16](#)). Private financiering is niet haalbaar gebleken en ook EU-financiering blijkt geen optie. Om alle kosten te dekken resteert op dat moment nog een dekkingsopgave van € 330 miljoen.

Op Prinsjesdag 2023 ontvangt de Kamer opnieuw een brief over de financiering van Pallas waarin staat dat het kabinet volledige dekking van de benodigde investering in het PALLAS-nieuwbouwprogramma in de VWS-begroting heeft gevonden (Kamerstuk [33626 nr. 21](#)). Een bedrag van € 1,9 miljard is nu beschikbaar. Ook wordt de Kamer in een voorhangprocedure machtiging gevraagd tot het oprichten van een staatsdeelneming die de reactor zal gaan bouwen en exploiteren.²

Op 13 mei 2024 ontvangt de Tweede Kamer een [basisrapportage](#) van het project Pallas (Kamerstuk [33626 nr. 24](#)). In de basisrapportage staat hoe de vormgeving en informatievoorziening van het project zal plaatsvinden. Daarbij schrijft de minister dat wordt aangesloten bij de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Op 14 oktober 2024 ontvangt de Kamer vervolgens een [eerste voortgangsrapportage](#) van het project (Kamerstuk [33626 nr. 26](#)). De Europese Commissie heeft inmiddels geoordeeld dat bij Pallas geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun ([33262 nr. 25](#)). Daarmee kan de bouw van het project van start.

De commissie VWS besluit in haar strategische procedure vergadering van 20 november 2024 om de Tweede Kamer voor te stellen Pallas aan te wijzen als groot project. Dat maakt een meer gerichte parlementaire controle op dit risicovolle project mogelijk, ook door inzet van rapporteurs en het feit dat de Auditdienst Rijk het project zal volgen en de Tweede Kamer daarover gaat rapporteren. Op 7 januari 2025 wordt dit voorstel van de commissie VWS toegestuurd aan de Tweede Kamer (Kamerstuk [33626, nr. 27](#)), die op dinsdag 28 januari 2025 daarmee instemt.

Op 12 mei 2025 ontvangt de Tweede Kamer de tweede voortgangsrapportage Pallas³ en op 19 mei 2025 vindt een werkbezoek van de rapporteurs en staf plaats naar de locatie in Petten.

1.3 Opzet van de uitgangspuntennotitie

- In paragraaf 2 worden de *procedurele uitgangspunten* geschetst voor de invulling van de grootprojectstatus van de invoering van Pallas.
- In paragraaf 3 worden de uitgangspunten geschetst voor de *niet-financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project Pallas.
- In paragraaf 4 worden de uitgangspunten geschetst voor de *financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project Pallas.

² De (werk)naam van deze nieuw op te richten staatsdeelneming is NewCo B.V. Inmiddels is voorzien dat deze B.V. NRG Pallas gaat heten.

³ Zie: [Bijlage](#) bij Kamerstukken II, 2024/25, [33626, nr. 30](#).

- In paragraaf 5 worden de uitgangspunten geschetst voor de *accountantscontrole* op het groot project Pallas.
- In paragraaf 6 worden de uitgangspunten geschetst voor de *kwaliteit* van de informatievoorziening aan de Kamer over het groot project Pallas.

Voor de uitgangspunten in deze notitie geldt dat deze aanvullend zijn op de vereisten en aanwijzingen voor de informatievoorziening die in de Regeling zijn vastgelegd.⁴ In deze notitie wordt ingegaan op de aanvullende specifieke voorschriften voor dit groot project en worden informatievragen van de commissie nader geconcretiseerd en verduidelijkt.

2. Procedurele uitgangspunten Pallas

2.1 Duur en fasering van de grootprojectstatus

Het Pallas-project kent drie fasen: de voorbereidingsfase, de bouwfase en de inbedrijfsstellingsfase. De commissie VWS wenst Pallas als groot project in ieder geval te monitoren gedurende deze drie fasen. De looptijd van het groot project is daarmee tot het moment dat er sprake is van een opgeleverde en werkende nieuw gebouwde reactor. Dat moment wordt thans (voorjaar 2025) voorzien in het jaar 2032.

In artikel 11.a van de Regeling is bepaald dat de commissie '*na verloop van vijf jaren na een besluit tot aanwijzing van een groot project*' beslist of zij de grootprojectstatus wenst voort te zetten. Afhankelijk van de opleveringsdatum en van de voortuitzichten op een succesvolle exploitatie, kan de commissie derhalve in 2030 opnieuw besluiten over verlenging van de grootprojectstatus, eventueel alsdan ook met een deel van de exploitatiefase.

2.2 Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages

De commissie VWS wenst tweemaal per jaar een voortgangsrapportage over het groot project Pallas te ontvangen. De voortgangsrapportages moeten jaarlijks uiterlijk 30 april en uiterlijk 31 oktober aan de Tweede Kamer worden gezonden. Met het oog op een optimale informatievoorziening heeft de commissie deze termijnen enigszins ruimer gesteld (i.c. einde van de maand in plaats van begin van de maand) dan in de Regeling Grote Projecten is opgenomen.

De voortgangsrapportage die uiterlijk 30 april verschijnt heeft betrekking op de rapportageperiode 1 juli tot en met 31 december van het voorgaande kalenderjaar. De voortgangsrapportage die uiterlijk 31 oktober verschijnt heeft betrekking op de rapportageperiode 1 januari tot en met 30 juni van het betreffende kalenderjaar.

De voortgangsrapportages worden eens per jaar vergezeld van een accountantsrapport, conform de aanwijzingen die hieromtrent zijn vastgelegd in artikel 13 van de Regeling en in deze uitgangspuntennotitie. De commissie VWS verlangt dat het jaarlijkse accountantsrapport uiterlijk twee weken na de verzending van de voortgangsrapportage in het voorjaar, aan de Tweede Kamer

⁴ Artikel 9 van de Regeling bevat algemene uitgangspunten voor de parlementaire controle. Artikel 10 geeft aanwijzingen voor de opzet van de basisrapportage, artikel 12 betreft aanwijzingen voor de voortgangsrapportages en artikel 13 bevat aanwijzingen voor de accountantsrapporten. De tekst van deze artikelen is voor de volledigheid opgenomen in een bijlage bij deze uitgangspuntennotitie.

dient te worden gezonden. In het accountantsrapport wordt verslag uitgebracht over het gehele daaraan voorafgaande kalenderjaar en over de beide voortgangsrapportages die daarover zijn opgesteld. Het accountantsrapport bij de basisrapportage dient twee weken na de verzending aan de Tweede Kamer te worden gezonden.

2.3 Verwerking van het project in de rijksbegroting

De Regeling Grote Projecten schrijft voor dat de commissie in de uitgangspuntennotitie ingaat op verwerking van het project in de rijksbegroting (artikel 9, lid 1.b) en dat in de basisrapportage ingegaan wordt op *'de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen'* (artikel 10, lid 2.g). Voorts gaat de Regeling er vanuit dat in voortgangsrapportages aandacht besteed wordt aan *'de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen'* (artikel 12, lid 2.e).

De commissie stelt vast dat de financiële betrokkenheid van het Rijk bij Pallas bestaat uit kapitaalverschaffing aan Pallas in de vorm van het verstrekken van leningen en het verschaffen van eigen vermogen in de vorm van het storten van aandelenkapitaal. De hiermee gemoeide bedragen staan in de VWS-begroting 2025 geraamd als één van de instrumenten van het begrotingsartikelonderdeel 2.10 *'Kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg'*.⁵ De commissie verzoekt de minister om met ingang van de begroting 2026 de met Pallas gemoeide rijksmiddelen herkenbaar op één of meerdere begrotingsartikelonderdelen te plaatsen. Ook in het departementaal jaarverslag komen de met Pallas gemoeide bedragen herkenbaar terug.

Daarnaast verzoekt de commissie u om in de basisrapportage nader in te gaan op alle substantiële geldstromen rondom Pallas: zowel de rijksmiddelen, de eventuele financiering door andere partijen (zoals door provincies verstrekte leningen), als de aan de projecten gerelateerde geldstromen. In de voortgangsrapportages kan voor deze geldstromen steeds over zowel de realisatie, als de toekomstige geraamde geldstromen worden gerapporteerd.

In het bijzonder verzoekt de commissie u om in de basisrapportage en voortgangsrapportages in te gaan op de (gerealiseerde) mogelijkheden van het aantrekken van vermogen, leningen, garanties en subsidie van andere partijen, waaronder cofinanciering door de Europese Unie of deelname door private partijen.

Ten aanzien van de rijksmiddelen verzoekt de commissie u in de rijksbegroting, basisrapportage en voortgangsrapportages expliciet inzicht te geven in de gerealiseerde en toekomstig geraamde financieringsmix tussen vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen (aandelen). Hetzelfde geldt voor de ontvangsten van het Rijk uit het project, zoals bijvoorbeeld betaalde rente op/aflossing van verstrekte leningen of uitgekeerd dividend. Kortom, de commissie wenst een gedegen inzicht aan wie de baten van het project ten goede komen, ook in het geval dat het partijen buiten het Rijk betreft.

⁵ Zie: Kamerstukken II, 2023/24, 36660 XVI, nr. 2, p. 83

Naast inzicht in de verdeling van de baten van het project, kent artikel 9 van de Regeling Grote Projecten een spiegelbeeldige bepaling met betrekking tot '*afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen*'. In dat licht verzoekt de commissie u om in de basisrapportage en voortgangsrapportages tevens in te gaan op de vraag hoe omgegaan wordt met mogelijke tegenvallers en risico's (zowel financiële als niet financiële) in het project, welke afspraken daarover zijn gemaakt (zowel tussen VWS en NRG Pallas als tussen NRG Pallas en de hoofdaannemers) en voor wiens rekening deze komen.

Voor zover het de rijksbegroting betreft wordt u verzocht specifiek in te gaan op de afspraken over (verwachte) mee- en tegenvallers en wanneer deze ten gunste of laste van de VWS-begroting komen (specifieke compensatie) en wanneer ten gunste of laste van de algemene middelen (generale compensatie).

2.4 Scope van het groot project

De commissie VWS wenst over het groot project Pallas breed geïnformeerd te worden en over alle deelprojecten. Als referentiepunt voor rapportage over budget en planning (in de vorm van meerjarige overzichten) kan de stand en raming van 2020 als startpunt worden beschouwd.

Onder alle deelprojecten verstaat de commissie dat bij de rapportages over budget, scope en planning steeds onderscheid gemaakt wordt in de drie onderdelen:

- (1) Pallas-reactor;
- (2) Nuclear Health Centre;
- (3) Operational Readiness.

Wat betreft de rapportage over de totale uitgavenraming wordt, naast de uitgaven voor de drie deelprojecten, ook inzicht gegeven in de middelen voor Programme Support en de Post Onvoorzien. Voor rapportage van het deelproject Pallas-reactor verzoekt de commissie ook een nadere verdeling van dit budget te presenteren in de onderliggende programma-onderdelen (zoals bijvoorbeeld technische constructie, materialen, e.d.). De commissie verzoekt daarbij om ook eventuele budgetverschuivingen binnen en tussen deelprojecten te laten zien en toe te lichten.

Hetzelfde geldt voor de planning, waarbij de commissie in iedere voortgangsrapportage geïnformeerd wenst te worden over de geraamde einddatum (op basis van zowel de P50 als de P90) per deelproject.

Onder breed informeren verstaat de commissie dat in de basisrapportage en voortgangsrapportages niet alleen ingegaan wordt op de klassieke beheersaspecten van het project (scope, ramingen, budget planning en risico's), maar ook op ontwikkelingen in de bredere context van het project, die ook relevant zijn voor het behalen van de publieke doelen en een gezonde exploitatie. Hierbij denkt de commissie in ieder geval aan:

- ontwikkelingen op het gebied van beschikbaarheid en prijsontwikkeling van de grondstoffen die nodig zijn voor de productie van medische isotopen;
- ontwikkelingen op het gebied van alternatieve en concurrerende producten voor de medische isotopen die in Petten geproduceerd worden;
- ontwikkelingen op het gebied van (nieuwe) afzetmogelijkheden en prijsvorming in de markt van medische isotopen;

- ontwikkelingen in de verdere keten van afname, bewerking en verkoop van medische isotopen gericht op concrete medische toepassingen.

Bij het informeren over ontwikkelingen in de keten, wordt ook verstaan het informeren van de Tweede Kamer over de mogelijkheden die gezien worden en/of besluiten die genomen worden, om NRG Pallas in een groter deel van de keten actief te laten zijn.

Tot slot verstaat de commissie onder de bredere context van het project ook de raakvlakken die Pallas heeft met het bredere beleidsdossier rond het bouwen van kernreactoren in Nederland voor energievoorziening en de opbouw van de daarvoor vereiste kennis en ervaring. De commissie wordt via de voortgangsrapportages graag geïnformeerd in hoeverre de kennis en kunde van NRG Pallas op dit punt wordt betrokken.

De commissie verzoekt de minister in de voortgangsrapportages in een aparte paragraaf in te gaan op dergelijke ontwikkelingen in de bredere context rond het project. Aard en omvang van deze paragraaf kan uiteraard variëren en is afhankelijk van de mate waarin zich relevante ontwikkelingen in de context van het project hebben voor gedaan. De commissie verwacht in iedere voortgangsrapportage kernachtige analyses van die factoren en ontwikkelingen die invloed (kunnen) hebben op de 'business-case' van het Pallas-project. Hierbij kan ook gedacht worden aan algemene ontwikkelingen op de (wereld)markt, zoals bijvoorbeeld de gevolgen van importheffingen of grote valutaschommelingen.

Daarnaast wordt de minister verzocht om in de basisrapportage een geactualiseerd totaaloverzicht te presenteren van de verschillende directe en indirecte publieke doelen die met het Pallas-project in brede zin worden nagestreefd (zoals onderzoeks- en kennisdoelen en de beschikbaarheid van medische isotopen). En deze doelen 'SMART' te formuleren en te voorzien van streefwaarden. Ook over indirecte effecten, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid voor de regio, wordt de minister gevraagd te rapporteren. In voortgangsrapportages kan dan halfjaarlijks gemonitord en gerapporteerd worden over de mate waarin het project voldoet aan de gestelde publieke doelen en wijzigingen daarin en welke directe en indirecte effecten zijn of worden bereikt.

Ook over de toekomstige ontmanteling van de bestaande hoge flux reactor (HFR) en de (dekking van) de daarmee gemoeide kosten wenst de commissie geïnformeerd te worden in de basisrapportage en, indien daarin veranderingen zouden optreden, ook in de betreffende voortgangsrapportage(s).

3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening

3.1 Algemene uitgangspunten

Het algemene uitgangspunt voor de niet-financiële voortgangsinformatie is dat de minister deze in iedere voortgangsrapportage voorziet van informatie in brede zin: hoe staat het met het groot project Pallas en in hoeverre draagt de realisatie van het groot project bij aan de doelen die met

het project worden beoogd? Deze appreciatie van de minister zou in een aparte paragraaf in de voortgangsrapportages moeten worden opgenomen.

Daarbij hoort ook dat het beeld dat uit de nieuwste cijfers en informatie in een voortgangsrapportage naar voren komt, indien van toepassing, wordt voorzien van een analyse, duiding en handelingsperspectief. Bijvoorbeeld wanneer resultaten achterblijven bij de verwachting, of de planning onder druk zou staan: wat is de oorzaak van de ontstane situatie en wat kan daaraan gedaan worden? Het gaat dan om het benoemen van de knelpunten én van mogelijke oplossingen.

Om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te hebben van de voortgang van Pallas wenst de commissie dat de minister de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de basisrapportage en voorgaande voortgangsrapportage en -indien van toepassing- relevante recente ontwikkelingen ná de verslagperiode toelicht.

3.2 Scope, planning en governance

Indien de scope van het groot project wijzigt, verwacht de commissie dat de minister duidelijk maakt wat de effecten hiervan zijn op de doelstellingen van Pallas en op de financiën. Daarnaast wenst de commissie in een dergelijk geval adequaat inzicht te krijgen in de oorzaak en herkomst van de scopewijziging.

De commissie VWS verlangt dat in de basisrapportage een zo ver als mogelijk uitgewerkte planning van de drie deelprojecten wordt opgenomen. Daarbij kan de stand van zaken per 2020 als startpunt worden genomen, met een korte beschrijving van wat inmiddels reeds gerealiseerd is. Vervolgens wordt per deelproject de planning gegeven tot en met het moment van oplevering, waarin ook duidelijk staat welke tussentijdse mijlpalen er zijn en wanneer deze naar verwachting behaald zullen worden.

In de voortgangsrapportages zal steeds een geactualiseerd beeld geschetst moeten worden van eventuele voorziene aanpassingen in de planning en van gerealiseerde activiteiten en mijlpalen. De minister rapporteert over de voortgang en indien zich vertragingen in het project voordoen of indien er op de planning vooruit wordt gelopen, moet dat duidelijk worden toegelicht. De commissie VWS verwacht dat de minister de redenen voor de vertragingen of het vooruitlopen geeft en bij vertraging uiteenzet welke maatregelen er worden genomen om de vertraging te verkleinen. Wat betreft inzicht in de relatie tussen budget en planning, verzoekt de commissie om in de basisrapportage en iedere voortgangsrapportage te rapporteren wat de geraamde kosten van 1 maand extra vertraging zouden zijn.

Verder dient uit de basisrapportage te blijken welke informatie de Kamer wanneer ontvangt. Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de inzichten en lessen die uit de zogenoemde Gate Review worden meegenomen voor het groot project Pallas. Daarnaast verzoekt de commissie u om ook inzichtelijk te maken welke aanpassingen en verbeteringen zijn doorgevoerd in de nieuwste baseline (er van uitgaande dat begin 2025 de baseline 9 van toepassing zal zijn). Een geactualiseerd overzicht van de governancestructuur van het groot project Pallas wordt daarbij op prijs gesteld.

3.3 Risico's

De commissie VWS verlangt dat in de basisrapportage de meest actuele stand van zaken wordt geschetst ten aanzien van de belangrijkste gekwantificeerde exogene en endogene risico's die voor Pallas worden voorzien en welke beheersmaatregelen ingezet kunnen worden om deze risico's te beheersen of te mitigeren. In de voortgangsrapportages verwacht de commissie VWS steeds een geactualiseerd beeld hiervan, evenals een verslag van welke beheersmaatregelen er in de desbetreffende periode om welke reden zijn ingezet en met welk resultaat. De commissie verwacht dat de minister hierbij aandacht besteedt aan de projectrisico's (tijd, geld, scope, kwaliteit, informatie en organisatie), de politiek-bestuurlijke risico's en risico's uit hoofde van interne en externe afhankelijkheden (binnen en buiten Pallas).

Hierbij kan gedacht worden aan de al eerder genoemde risico's op het vlak van beschikbaarheid en prijzen op de grondstoffenmarkt en afzetmarkt voor medische isotopen. Ook vraagt de commissie u in dit licht in de basis- en voortgangsrapportages aandacht te besteden aan de samenwerking tussen partijen en eventuele risico's daarbij. Dit betreft zowel de samenwerking tussen VWS en NRG Pallas, als de samenwerking binnen het project tussen opdrachtgever en binnen- en buitenlandse (hoofd)opdrachtnemers.

Ook wordt u verzocht om in de basis- en voortgangsrapportage in te gaan op risico's én kansen ten aanzien van de samenwerking binnen het Rijk (zoals tussen ministeries die zich bezighouden met (kennis)ontwikkeling en mogelijke bouw van kernreactoren) en met andere overheden (zoals de provincie Noord-Holland en betrokken gemeenten).

4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening

Vanzelfsprekend dient de niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages niet strijdig te zijn met de financiële informatie, en moet de relatie tussen beleidsmatige ontwikkelingen en financiële ontwikkelingen helder worden beschreven.

Dit betekent onder andere dat in de voortgangsrapportages steeds expliciet wordt aangegeven hoe de beschikbare financiële middelen zich verhouden tot de doelstellingen van het groot project Pallas, zowel de concrete projectdoelen (zoals de oplevering van een reactor), als de publieke doelen. Met andere woorden: zijn de gereserveerde financiële middelen toereikend om de geformuleerde doelstellingen te realiseren? Het gaat daarbij steeds om zowel een beoordeling van deze verhouding voor het aankomende jaar, als om het meerjarige perspectief.

De commissie wenst in de basisrapportage en voortgangsrapportages specifiek te worden geïnformeerd over (dreigende) ontoereikendheid van financiële middelen op korte en lange termijn en over de oplossingen die hiervoor zijn of worden gezocht en gevonden.

Concreet wenst de commissie te worden geïnformeerd over;

- De besteding van de verstrekte lening per deelproject, inclusief inzicht in de gemaakte kosten

- Het resterende deel van deze lening in relatie tot de geactualiseerde raming van de benodigde middelen,
- De kasprognose van de besteding van de lening,
- Uitgaven en ontvangsten samenhangende met andere geldstromen en de jaarrekening van Pallas.

5. Uitgangspunten voor de accountantscontrole

De uitgangspunten voor de accountantsrapporten zijn opgenomen in artikel 13 van de Regeling. De commissie heeft de volgende specifieke wensen voor het onderzoek door de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) in het kader van het groot project Pallas:

- Het ministerie is voor de uitvoering van het Pallas-project grotendeels afhankelijk van NRG-Pallas en haar opdrachtnemers. De commissie VWS acht het van belang dat de accountantsonderzoek zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar ook ziet op de activiteiten van NRG Pallas. Daarbij zou de focus met name moeten liggen op de wijze waarop NRG Pallas de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement) invult en de wijze waarop het ministerie daarover geïnformeerd is en wordt. De commissie verzoekt de minister van VWS om de benodigde onderzoeksbevoegdheid voor de ADR bij NRG Pallas formeel te regelen.
- De commissie hecht waarde aan een goede controle van het financieel beheer en financiële verantwoording van het project en verwacht dat eventuele opmerkingen hierover worden opgenomen in de jaarlijkse accountantsrapporten bij de voortgangsrapportages.
- Het ministerie zorgt ervoor dat de ADR toegang krijgt tot informatie bij NRG Pallas die nodig is om haar opdracht te kunnen uitvoeren. Om de controlewerkzaamheden zo effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren zal de ADR zo veel mogelijk gebruik maken van de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de huisaccountant van NRG Pallas. De ADR zal, overeenkomstig de vaktechnische standaarden, over de aanpak, uitvoering en evaluatie uitgevoerde werkzaamheden nadere afspraken maken.
- De commissie hecht daarnaast waarde aan het onderzoek van de ADR naar de governance van het programma, de beoordeling van de programmabeheersing (waaronder het risicomanagement) zowel binnen het ministerie als binnen NRG Pallas, de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en NRG Pallas en aan het onderzoek naar de kwaliteit van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en in deze uitgangspuntennotitie.
- De commissie verzoekt de ADR om op basis van de eisen in de Regeling Grote Projecten en deze uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project in de vorm van een

onderzoeksvoorstel. De commissie ziet een dergelijk onderzoeksvoorstel graag in september 2025 tegemoet.

6. Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening

6.1 Kwaliteitseisen voor de informatievoorziening

Hieronder heeft de commissie een vijftal algemene uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening over het groot project Pallas geformuleerd.

1. *Actueel*: de geleverde voortgangsinformatie moet actueel zijn. Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages inzicht geeft in de resultaten die in het voorafgaande half jaar zijn bereikt en dat er voldoende tijd moet zijn om informatie voor de voortgangsrapportages te verzamelen en te ontsluiten. Hiermee is ook rekening gehouden bij het vaststellen van de verruimde verschijningsmomenten voor de voortgangsrapportages. De begeleidende brief van de minister bij een voortgangsrapportage biedt de mogelijkheid om relevante zaken die zich na de peildatum nog hebben voorgedaan ook aan de Tweede Kamer te melden.
2. *Tijdig*: de voortgangsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen op een moment dat eventuele bijsturing in het licht van de doelstellingen mogelijk is. Dit betekent dat de informatie uit de voortgangsrapportages logisch gekoppeld moet worden aan de beschikbare beïnvloedingsmomenten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de behandeling van de Voorjaarsnota en de ontwerpbegroting VWS. In geval van belangrijke of zeer urgente wijzigingen en ontwikkelingen die niet aansluiten bij de reguliere publicatiemomenten van de voortgangsrapportages, gaat de commissie er vanuit dat de Tweede Kamer hierover al eerder afzonderlijk wordt geïnformeerd.
3. *Consistent*: de voortgangsinformatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop de doelstellingen zijn gedefinieerd. Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages logisch aan moet sluiten bij de geformuleerde doelstellingen en dat de doelstellingen en gebruikte indicatoren gedurende de looptijd gelijk blijven. Als toch sprake is van aanpassingen van doelstellingen of indicatoren, dan wordt daarover vooraf met de Tweede Kamer overlegd.
4. *Volledig*: de voortgangsinformatie dient het totale groot project 'in brede zin' af te dekken, waaronder informatie over relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het realiseren van de publieke doelen en de business-case van het project.
5. *Juist*: de voortgangsinformatie is betrouwbaar en valide. De informatie in de voortgangsrapportages moet kloppen. De minister wordt geacht hiervoor (aanvullende) waarborgen te treffen, bijvoorbeeld door de informatie die andere betrokken actoren aanleveren van waarborgen voor de juistheid te voorzien. Verder worden voor de waarborging van de juistheid van de informatie de aanwijzingen voor het accountantsrapport gevolgd, zoals die in artikel 13 van de Regeling Grote Projecten is voorgeschreven.

De minister wordt gevraagd om in de basisrapportage uiteen te zetten hoe aan elk van deze kwalitatieve uitgangspunten invulling zal worden gegeven.

6.2 Compacte vormgeving voortgangsrapportages

Een ander centraal uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening richting de Tweede Kamer over het groot project Pallas, is dat deze informatie op een heldere, eenduidige én compacte wijze wordt vorm gegeven. Dit betekent concreet dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en omvang anderzijds. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van figuren en tabellen, die slechts een korte toelichting behoeven. Op deze manier worden ook de 'administratieve lasten' voor de Tweede Kamer en het ministerie beperkt. De commissie denkt daarnaast ook aan het gebruik van infographics met toelichtingen in de voortgangsrapportages, zoals bijvoorbeeld governancestructuren, planningstijdlijnen en mijlpaaltabellen.

6.3 Vervolgstappen

Ten aanzien van de controle op de informatie in de voortgangsrapportage verzoekt de commissie middels deze uitgangspuntennotitie aan de Auditdienst Rijk, c.q. aan de minister van Financiën, om uiterlijk in september 2025 een onderzoeksvoorstel aan de Tweede Kamer te sturen voor de controle van de basisrapportage en voortgangsrapportage.

Overeenkomstig verzoekt de commissie de minister van VWS om in september 2025 een schriftelijke reactie aan de Tweede Kamer te sturen op deze uitgangspuntennotitie.

Daarnaast wordt de minister van VWS verzocht de wensen en informatie-eisen uit deze uitgangspuntennotitie te verwerken in de basisrapportage en deze uiterlijk voor 31 oktober 2025 aan de Kamer te sturen. De basisrapportage en derde voortgangsrapportage komen daarmee gelijktijdig uit en kunnen in één document gecombineerd worden. In het geval van een gecombineerde basis- en voortgangsrapportage verzoekt de commissie om in het document helder te maken welke informatie ziet op de vormgeving van het project en invulling van de uitgangspuntennotitie van de Kamer (= basisrapportage) en wat reguliere voortgangsinformatie betreft (= voortgangsrapportage 3).

Bijlage - Passages uit de Regeling Grote Projecten

Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project

Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle

1. De commissie stelt na de aanwijzing van een groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:

- a. de duur van de grootprojectstatus, dan wel de duur van de fase, bedoeld in artikel 11, eerste lid, waarin het groot project zich bevindt.;
 - b. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
 - c. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
 - d. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
 - e. de frequentie en het verschijningstijdstip van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten.
2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister en, indien de commissie dat wenst, de Auditdienst Rijk of een afvaardiging van een openbaar accountantskantoor.
 3. Indien de commissie ter voorbereiding van de notitie een voorafgaand technisch overleg wenst met een of meer bewindspersonen, de Auditdienst Rijk of onder een bewindspersoon werkzame ambtenaren, verzoekt zij dit aan de Minister.
 4. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.
 5. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.
 6. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.
 7. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.
 8. Onverminderd hetgeen in het eerste lid, onder e, is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk drie maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

Hoofdstuk V. Informatievoorziening

Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
 - a. de doelstellingen van het project;
 - b. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. de reikwijdte van het project;
 - d. de 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 of 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, voor zover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:

de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;

- a. 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;
 - b. 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;
 - c. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het project;
 - d. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
 - e. 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;
 - f. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
 - g. 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;
 - h. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
 - i. 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 Auditdienst Rijk 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. het 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.

Artikel 11a. Besluitvorming voortzetting groot project

De commissie beslist steeds of zij de grootprojectstatus wenst voort te zetten:

- a. na verloop van vijf jaren na een besluit tot aanwijzing van een groot project of tot voortzetting van de grootprojectstatus, en
- b. bij het ingaan van een nieuwe fase als bedoeld in artikel 11, eerste lid, indien krachtens artikel 9, eerste lid, tweede volzin, aanhef en onder a, in de notitie over de uitgangspunten de duur van de fase waarbinnen het groot project zich bevindt als uitgangspunt is genomen.

Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, voor zover van toepassing, gericht op:
 - a. de ontwikkelingen van de doelstellingen van het project ten opzichte van de basisrapportage;
 - b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
 - c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
 - d. de ontwikkeling van de planning van het project;
 - e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
 - f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
 - g. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
 - h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
2. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
 - a. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
 - b. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
 - c. indien in de projectbegroting een post is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
 - d. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
 - e. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
3. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste eenmaal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.
2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.
3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de Auditdienst Rijk of door een openbaar accountantskantoor.
4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.