

Vergaderjaar 2009–2010

30 873

Instellen Inspectie Verkeer en Waterstaat als baten-lastendienst

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2010

Hierbij ontvangt u van mij het rapport Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat.¹ Rijkswaterstaat is sinds 1 januari 2006 baten-lastendienst. Bij de instelling is met de Tweede Kamer afgesproken dat het functioneren van de dienst na drie jaar door een extern bureau wordt geëvalueerd.

Ik heb eind 2009 een onafhankelijke taskforce o.l.v. oud-SG van SZW de heer Ruys gevraagd de evaluatie uit te voeren². Van belang daarbij is dat de omvorming naar een baten-lastendienst meer is dan een financieel technische verandering, het gaat in belangrijke mate om een organisatie- en cultuurverandering die een aantal jaren in beslag neemt. Ik heb om die reden de taskforce gevraagd te onderzoeken of de ontwikkelingen die met de omvorming van Rijkswaterstaat tot baten-lastendienst in gang zijn gezet in lijn zijn met de doelen die daarmee waren beoogd en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Ik ben blij met de uitkomsten van de evaluatie. Het rapport is voor mij de bevestiging van de goede richting waarin Rijkswaterstaat zich ontwikkelt en de grote slag die Rijkswaterstaat de afgelopen jaren heeft gemaakt. Tegelijk geeft het rapport naar mijn mening ook goede handvatten voor verdere noodzakelijke verbeteringen.

Zoals in het rapport wordt opgemerkt, heeft Rijkswaterstaat de vorming van de baten-lastendienst aangegrepen als vliegwiel voor een bredere organisatieverandering: meer gericht op de gebruiker van de (water-)wegen, op efficiënt werken en op een goede relatie met marktpartijen. De taskforce stelt vast dat de vernieuwingsoperatie resultaten heeft opgeleverd. Een aantal belangrijke uitkomsten c.q. conclusies van het rapport wil ik hier noemen:

- Rijkswaterstaat is gegroeid van «zeventien naar één»; in toenemende mate werkt Rijkswaterstaat als één organisatie, zowel intern als naar

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Leden van de taskforce waren: prof. Dr. Th. AJ Toonen, drs. L. Geut en drs. L.H. Kok.

buiten. Er is een sterke eenheid van opvattingen en een helder gevoelde landelijke verantwoordelijkheid. Rijkswaterstaat is stuurbaarder en transparanter geworden. De (politieke en beleidsmatige) stuurbaarheid van de organisatie is vergroot.

- De organisatie is fors kleiner geworden, voor een deel als gevolg van de overdracht van taken naar de markt, maar voor het grootste deel door afslanking van de organisatie (met name overhead), terwijl het werkpakket niet is afgenomen. Dat duidt er volgens de taskforce op dat de doelmatigheid van Rijkswaterstaat is toegenomen, hoewel een precieze beoordeling van de omvang daarvan lastig is.
- Op het terrein van Human Resource Management heeft Rijkswaterstaat een fors aantal veranderingen doorgevoerd. Zo is de organisatiestructuur geüniformeerd, is veel aandacht besteed aan de ontwikkeling en opleiding van medewerkers en is een belangrijk deel van het management vernieuwd.
- Rijkswaterstaat heeft haar huis beter op orde; in de ogen van de interne en externe controleurs is de organisatie in financieel opzicht weer in control.
- Rijkswaterstaat heeft langs verschillende wegen invulling gegeven aan de ambitie om een publieksgerichte organisatie te worden. De gebruikers zijn over het algemeen positief over de resultaten; de tevredenheid van de weggebruikers is de afgelopen jaren gegroeid (bij de vaarweggebruikers is die van een toegenomen tevredenheid – nog – geen sprake). In het rapport wordt geconcludeerd dat Rijkswaterstaat publieksgerichter is geworden en meer open staat voor haar omgeving.
- Rijkswaterstaat besteedt meer uit aan de markt met als doel de innovatiekracht van de markt actief te gebruiken bij het ontwerp en de uitvoering van projecten. Die verandering stelt andere eisen aan de medewerkers, zowel van Rijkswaterstaat als van de marktpartijen. In deze ontwikkeling zijn grote stappen gezet, maar voor zowel Rijkswaterstaat als de markt geldt dat nog sprake van een overgangssituatie. Wel ervaren marktpartijen Rijkswaterstaat als toonaangevende opdrachtgever die een sterke ontwikkeling doormaakt in voor wat hen betreft de goede richting. Vooral de open houding van Rijkswaterstaat wordt gewaardeerd. Rijkswaterstaat onderhoudt in toenemende mate een professionele relatie met marktpartijen.

De taskforce stelt ook belangrijke punten vast waar verbeteringen gewenst zijn. Ik wil de volgende noemen:

1 Integrale afweging beheer en onderhoud

Voor beheer en onderhoud is volgens het rapport de prestatiebesturing onvoldoende van de grond gekomen en er vindt nog geen integrale afweging plaats tussen investeringsuitgaven en onderhoudsuitgaven. Ook zijn er op dit punt nog te weinig prikkels en instrumenten om te sturen op doelmatigheid. Een belangrijk knelpunt is dat Rijkswaterstaat het eigen areaal nog onvoldoende in beeld heeft, met name waar het gaat om het financieel waarderen van de totale onderhoudsopgave, inclusief de vervangingsinvesteringen.

Op basis daarvan is het naar de mening van de taskforce een kernopgave om de integrale bedrijfseconomische afwegingen over aanleg, beheer en onderhoud en vervangingen te stimuleren. Het toepassen van life cycle management is het instrument om tot een dergelijke afweging te komen. Voor het borgen van life cycle management moet het areaal volledig in beeld zijn. Het gaat daarbij om omvang, staat van onderhoud en om het kostengedrag van objecten in relatie tot kwaliteitsniveaus.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen en onderscheid hierin de volgende elementen: verder uitrollen van assetmanagement, life cycle ramen en integraal afwegen van aanleg en beheer en onderhoud.

Deze elementen sluiten overigens goed aan bij de reeds in gang gezette ontwikkeling binnen Rijkswaterstaat.

- Asset management en areaal op orde
Asset management is een belangrijke basis om via (prestatie)sturing van beheer en onderhoud het areaal optimaal uit te nutten en vorm te geven aan een life cycle benadering van de kosten van infrastructuur. Om die reden brengt Rijkswaterstaat momenteel het beheerde areaal zowel kwantitatief, kwalitatief als financieel in beeld. Dat is een omvangrijke en complexe opgave aangezien het om vele duizenden, vaak oudere objecten gaat, waarvan de toestand in veel gevallen niet eenvoudig is vast te stellen. Ook in de ons omringende landen is dit nog een majeure opgave. Om de complexiteit enigszins te beperken laat ik, conform de aanbevelingen van de task force, Rijkswaterstaat het areaal in eerste instantie extracomptabel in kaart brengen. De opdracht aan Rijkswaterstaat is om het asset management over 2 jaar op orde te hebben. Eind dit jaar zal de kwantiteit voor ca. 90% en kwaliteit van het areaal al voor ca. 75% in beeld zijn gebracht.
- Life cycle costing en integrale afweging aanleg/beheer en onderhoud
Zoals de taskforce terecht constateert is de integrale afweging tussen aanleg en onderhoud, evenals de vertaling van aanleg-besluitvorming naar onderhouds- en vervangingskosten (life-cycle-costing) bij traditionele contractering nog onvoldoende van de grond gekomen binnen V&W. Wel hebben we met de toepassing van DBFM-contracten daarmee inmiddels ervaring opgedaan en loopt er op dit moment een drietal pilots voor uitrol van life cycle costing naar andere contractvormen. Ik onderschrijf het belang hiervan voor het maken van doelmatige afwegingen en het reserveren van voldoende middelen voor toekomstig onderhoud. Bij besluitvorming over aanleg zullen de structurele onderhoudskosten ook meteen moeten worden geraamd en begroot. Bij life cycle costing kunnen die kosten integraal onderdeel van de politieke besluitvorming zijn. Dit maakt ook inzichtelijk wat de lifecycle-kosten zijn van allerlei inpassingswensen zoals tunnels etc. Een mogelijkheid om de Kamer hierover actief te informeren is het toevoegen van een onderhoudsparagraaf waarin de lifecycle-kosten van het investeringsbesluit transparant worden gemaakt en ook budgettair worden vertaald.

2 Opslag van 20 procent op aanlegprojecten

De financiering van de apparaatskosten van Rijkswaterstaat voor de uitvoering van de aanlegprojecten is gekoppeld aan een generiek opslagpercentage van 20%. Deze eenvoudige methodiek was volgens de taskforce begrijpelijk vanuit de wens om in de eerste periode van het agentschap voor een eenvoudig model te kiezen maar is achteraf gezien onverstandig. De methodiek is niet transparant en moeilijk uit te leggen aan actoren buiten Verkeer en Waterstaat.

De taskforce beveelt aan de opslagmethodiek bij aanlegprojecten te vervangen door een bijdrage die gekoppeld is aan de meerjarige productieopgave van Rijkswaterstaat. Daarbij kan eventueel een bandbreedte worden afgesproken om jaarlijkse discussie over de hoogte van de bijdrage te voorkomen. De huidige methodiek zou daartoe verder moeten worden gedifferentieerd en genormeerd, bijvoorbeeld door te komen tot capaciteitsnormen voor specifieke werksoorten c.q. producten.

Ik onderschrijf de bevindingen van het rapport op dit punt volledig. Het huidige model waarmee de apparaatskosten van Rijkswaterstaat worden gefinancierd voldoet niet meer. Het als eenvoudig beoogde model sluit niet langer aan op de sturing, is onvoldoende transparant voor interne en externe stakeholders en bevat bovendien onvoldoende prikkels tot doelmatigheid. Naar aanleiding van de evaluatie en mede op basis van eerdere interne verkenningen, wil ik de bekostiging van Rijkswaterstaat op dit punt aanpassen in de richting die door de taskforce wordt voorgesteld. Het gaat hier overigens om een technische wijziging die budgetneutraal zal plaatsvinden.

Op hoofdlijnen komt dat op het volgende neer:

- De externe kosten die samenhangen met het aanleggen en onderhouden van de netwerken (Hoofdwatersysteem, Hoofdwegennet en Hoofdvaarwegennet) worden in de begroting onderscheiden van de apparaatskosten van Rijkswaterstaat. Door toedeling van de apparaatskosten, wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk welke kosten samenhangen met welke onderdelen van het productieprogramma.
- De relatie tussen de externe kosten en de daarmee gemoeide apparaatskosten (en daarmee de efficiency) wordt genormeerd. Dat wil zeggen dat de hoeveelheid capaciteit die Rijkswaterstaat ter beschikking krijgt voor de uitvoering van het productiepakket gebaseerd wordt op vastgestelde normen.
- Omdat het aanlegprogramma steeds een aantal jaren vooruit goed voorspelbaar is en de omvang van het te beheren areaal slechts beperkte en goed voorspelbare fluctuaties vertoont, kan de bekostiging van het agentschap meerjarig worden en kan Rijkswaterstaat capaciteitstekorten en -overschotten binnen bandbreedtes zelf opvangen.

Deze wijze van bekostiging geeft beter inzicht in de kosten en sluit beter aan op de interne sturing van Rijkswaterstaat. Samen met de normering van capaciteitsinzet levert dit een belangrijke bijdrage aan vergroting van de transparante en daarmee verbetering van de sturing op doelmatigheid. Tegelijk wordt door de meerjarige sturing met bandbreedtes, onnodige bureaucratie voorkomen.

In de komende periode zullen deze hoofdlijnen nader worden uitgewerkt zodat de implementatie in 2011 kan plaatsvinden.

3 Gebiedsgerichte samenwerking en bundeling expertise en uitvoering

De taskforce doet in het rapport de aanbeveling om de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de andere overheden te versterken. De kracht van Rijkswaterstaat als deskundige uitvoeringsorganisatie zou volgens het rapport meer ingezet kunnen worden voor andere overheden. De bundeling van middelen en expertise kan een bijdrage leveren aan de verdere optimalisatie van publieke middelen.

Ik ondersteun deze aanbevelingen. De ontwikkeling van Rijkswaterstaat in de afgelopen jaren heeft laten zien dat het tot stand brengen van één geïntegreerde organisatie, met één gezicht naar buiten en met geüniformeerde processen, bijdraagt aan de kwaliteit en efficiency van de uitvoering. De toegenomen professionaliteit die daarmee is gerealiseerd is een noodzakelijk antwoord op de toegenomen complexiteit van de maatschappelijke opgaven.

In de afgelopen jaren is al op diverse terreinen de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en (regionale) partners aangehaald (Nationaal Datawarehouse, Projecten-academie, Verkeersonderneming, Wegbeheerders Ontmoeten Wegbeheerders etc). Ik onderschrijf de gedachte dat uitbreiding van de samenwerking tot kwaliteitsverbetering kan leiden. Ik

zal de komende periode verkennen op welke terreinen de kennis en expertise van Rijkswaterstaat kan bijdragen aan de opgaven van andere centrale en decentrale overheden en vice versa. Daarnaast zal ik nagaan op welke wijze Rijkswaterstaat zijn beschikbare kennis effectiever kan inzetten voor het versterken van de verbinding tussen het regionale bestuur en mijn departement, met name bij aanleg- en gebiedsontwikkelingsprojecten.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings