

Vind een weg of maak er een^{*}

Aut inveniemus viam aut faciemus, Latijns gezegde

Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat

Utrecht, 27 april 2010

GV137/001d

Inhoud

1 Inleiding 3

- 1.1 Vraagstelling 3
- 1.2 Aanpak en onderzoeksverantwoording 3
- 1.3 Vooruitblik 4

2 Rijkswaterstaat moest veranderen 5

- 2.1 Rijkswaterstaat onder vuur 5
- 2.2 Beleidscontext 5
- 2.3 Rijkswaterstaat als baten-lastendienst 6
- 2.4 Instellingsvoorwaarden 7

3 Organisatieverandering 10

- 3.1 Formatie en structuur 10
- 3.2 Ondernemingsplan 2004-2008 en Agenda 2012 13
- 3.3 Personeelsbeleid en cultuurverandering 16
- 3.4 Resultaten organisatieontwikkeling 17

4 Sturing 21

- 4.1 Sturingsmodel 21
- 4.2 Projectsturing 23
- 4.3 Prestatiesturing 26
- 4.4 Sturing binnen Rijkswaterstaat 29

5 Financiën 31

- 5.1 Financieel model en balans 31
- 5.2 Financiering beheer en onderhoud 34
- 5.3 Financiering aanleg 35

6 Marktbenadering 40

- 6.1 Beleid 40
- 6.2 Ontwikkeling in de praktijk 42
- 6.3 Beelden uit de markt 45

7 Conclusies 48

- 7.1 Vernieuwing Rijkswaterstaat 48
- 7.2 Resultaten baten-lastenstelsel 51
- 7.3 Beoordeling stand van zaken 53
- 7.4 Horizon voor de ontwikkeling van Rijkswaterstaat 53

8 Aanbevelingen 55

- 8.1 De beleidsopgave 55
- 8.2 Organisatorische randvoorwaarden 56
- 8.3 Naar een volwaardige financiële systematiek 58
- 8.4 Tot slot 59

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Sinds 1 januari 2006 is Rijkswaterstaat een baten-lastendienst. De omvorming tot baten-lastendienst (c.q. agentschap¹) vormde voor Rijkswaterstaat onderdeel van het grootschalige veranderproces (Ondernemingsplan 2004-2008), waarin Rijkswaterstaat doelmatiger, resultaatgerichter en meer klantgericht moet gaan werken.

Inmiddels functioneert Rijkswaterstaat vier jaar als baten-lastendienst. Daarmee is een eerste moment aangebroken om de voortgang van de veranderingen te evalueren en waar nodig bij te sturen, de aanleiding voor dit onderzoek. De minister stuurt de uitkomsten van het onderzoek naar de Tweede Kamer en komt daarmee de belofte na die gedaan is bij de instelling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst.

De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe ontwikkelt Rijkswaterstaat zich als baten-lastendienst en zijn deze ontwikkelingen in lijn met de doelen die centraal stonden bij de omvorming van Rijkswaterstaat tot een baten-lastendienst?*

Deelvragen daarbij zijn:

- 1 Is in de afgelopen drie jaar binnen Rijkswaterstaat als baten-lastendienst een ontwikkeling in gang gezet naar een meer doelmatig functionerende organisatie? Zijn de ambities voldoende waargemaakt?
- 2 Hoe wordt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) invulling gegeven aan een resultaatgericht sturingsmodel voor Rijkswaterstaat?
- 3 Welke verbeteringen zijn er denkbaar op basis van de ontwikkeling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst in de afgelopen drie jaar?

1.2 Aanpak en onderzoeksverantwoording

De evaluatie van de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat is uitgevoerd in opdracht van de Secretaris-generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Een onafhankelijke taskforce onder leiding van drs. M.A. (Maarten) Ruys leidde het onderzoek. De taskforce bestond verder uit: drs. L. (Ludy) Geut, drs. L.H. (Leonard) Kok en Prof.dr. Th.AJ (Theo) Toonen, met drs. P.H. (Paul) de Haaij als secretaris. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) ondersteunde de taskforce en voerde het onderzoek uit.

Het onderzoek vond plaats van oktober 2009 tot maart 2010. De eerste fase van het onderzoek bestond uit een analyse van bestaande documentatie, aangevuld met enkele gesprekken. Op basis van de uitkomsten van deze literatuurstudie voerde AEF 45 gesprekken met:

- de concernstaf en beleidsDG's van het ministerie van VenW
- Rijkswaterstaat (directie en regio's)
- andere overheden, marktpartijen en overige stakeholders.

AEF heeft ruimhartig toegang gekregen tot het vele beschikbare onderzoeksmateriaal en vrijuit kunnen spreken met de voor dit onderzoek relevante personen.

¹ Formeel is binnen het Rijk de term agentschap vervangen door 'baten-lastendienst'. In de praktijk en in deze rapportage worden beide begrippen als synoniem gebruikt.

Evaluatiekader

Een evaluatiekader diende als richtsnoer voor het onderzoek. Het kader geeft aan dat het onderzoek:

- drie 'ijkmomenten' centraal stelt: 2006 (de start van het agentschap), 2009 (de huidige situatie) en '2012' (een vooruitblik naar de toekomst)
- de focus legt bij drie kernthema's: (1) organisatieontwikkeling, (2) de inrichting van de financiële systematiek na het (deels) verlaten van het kasstelsel en (3) de wijze waarop de sturing van en in Rijkswaterstaat plaatsvindt
- vooral een tussenstand is van de ontwikkeling van de dienst en geen eindevaluatie, gezien de korte tijd tussen de vorming van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst (2006) en dit evaluatietijdstip
- gericht is op het geven van concrete aanbevelingen voor de verdere verbeteringen van Rijkswaterstaat.

1.3 Vooruitblik

Dit rapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Het is als volgt opgebouwd.

- *Hoofdstuk 2* beschrijft de context waarin de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat heeft plaatsgevonden. Specifiek bevat dit hoofdstuk ook de doelstellingen van de agentschapsvorming en de uitgangssituatie van Rijkswaterstaat aan de start in 2006.
- *Hoofdstuk 3* gaat in op de bredere organisatieverandering die binnen Rijkswaterstaat is ingezet vanaf 2002. Het hoofdstuk beschrijft de belangrijkste organisatorische veranderingen en evalueert de stand van zaken anno 2010.
- In *hoofdstuk 4* wordt stilgestaan bij de veranderde sturingsrelaties als gevolg van de instelling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst, zowel tussen kerndepartement en Rijkswaterstaat als binnen het agentschap.
- *Hoofdstuk 5* gaat dieper in op de veranderde financiële systematiek en de ervaringen die daarmee tot nu toe zijn opgedaan.
- In *hoofdstuk 6* gaat het om de andere benadering van de markt die Rijkswaterstaat heeft ingezet. Het hoofdstuk bevat naast beleidsmatige uitgangspunten ook een overzicht van beelden uit de marktsector zelf
- *Hoofdstuk 7* bevat de conclusies uit het onderzoek en geeft antwoord op de evaluatievragen.
- Ten slotte zijn in *hoofdstuk 8* de aanbevelingen uit deze evaluatie opgenomen. Het hoofdstuk geeft aan, langs welke lijnen Rijkswaterstaat zich gezien de bevindingen uit deze evaluatie zou moeten ontwikkelen.

2 Rijkswaterstaat moest veranderen

2.1 Rijkswaterstaat onder vuur

Aan het begin van de 21e eeuw lag het functioneren van Rijkswaterstaat onder vuur. Rijkswaterstaat overschreed regelmatig haar budgetten en liep bij diverse aanlegprojecten aanzienlijke vertragingen op. Daarnaast had Rijkswaterstaat moeite om haar uitgaven te verantwoorden. De buitenwereld ervoer Rijkswaterstaat als een gesloten en weinig klantgerichte organisatie. Er waren klachten over de complexe bedrijfsprocessen. Verder bestond er een sterke 'eilandencultuur', waarbij de regionale diensten werden ervaren als 'koninkrijkes'. Ook liet de prijs-kwaliteitverhouding te wensen over: de indruk bestond dat er teveel mensen bij Rijkswaterstaat werkten en dat de kwaliteit van de geleverde producten onvoldoende was.

De parlementaire enquête bouwnijverheid (2002) vormde vervolgens een belangrijke aanleiding om te komen tot een andere koers bij Rijkswaterstaat. De onderzoekscommissie concludeerde dat er sprake is geweest van structurele kartelvorming, gefundeerd in ingenestelde gewoontes en de cultuur van de bouwnijverheid. Een en ander 'kon mede in stand blijven door het weinig alerte en daadkrachtige optreden van de overheid.'¹ Een verscherping van het integriteitsbeleid – onder meer aan de hand van een gedragscode – en het aanbrengen van gepaste afstand tussen overheid en bedrijfsleven² waren twee belangrijke gevolgen van de parlementaire enquête. Rijkswaterstaat moest kleiner, doelmatiger en publieksgerichter worden en werken volgens het principe 'markt, tenzij'.

2.2 Beleidscontext

De vorming van Rijkswaterstaat als agentschap vindt plaats in een veranderende beleidscontext, met als belangrijke elementen: een verdere scheiding van beleid en uitvoering en een meer integrale, gebiedsgerichte aanpak.

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw gaf de wens tot een doelmatiger functionerende overheid het denken over *scheiding van beleid en uitvoering* een nieuwe impuls. Vooral in situaties waarin de uitvoering van overheidstaken bekneld dreigt te raken door een overvloed aan politieke en beleidsmatige aandacht, zou het creëren van meer afstand de uitvoering beter tot zijn recht moeten laten komen. Meer zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisaties zou moeten leiden tot meer stabiliteit en de uitvoering minder afhankelijk moeten maken van de – grilliger – voorkeuren van beleidsmakers en politici. Per saldo is er daarmee sprake van een 'emancipatie van de uitvoering' en expliciete erkenning van uitvoering als métier.

Onder invloed van de trend naar verzelfstandiging van de uitvoering is er in de In de jaren '90 is sprake geweest van een forse toename aan overheidsorganisaties die op enige afstand van het Rijk functioneerden en meer ruimte kregen om hun eigen huishouding te voeren. Er is een breed palet aan modaliteiten ontstaan om de uitvoering meer op afstand van de beleidsvorming te plaatsen, variërend van lichamen *sui generis*, tot ZBO's en overheids-NV's. Terzijde merken we op dat de gekozen structuur (ZBO, agentschap of ambtelijke dienst) maar beperkt

¹ TK 28244 (2002 -2003) p.11

² Door de parlementaire onderzoekscommissie omschreven als de 'Nieuwe Zakelijkheid' (p. 12).

van invloed is op de relatie tussen beleid en uitvoering. Minstens even vaak gaat het om de mate waarin beleidsmakers en uitvoerders erin slagen de inherente spanningen in hun onderlinge relatie te vertalen naar een goede werkrelatie, een inzichtelijke set van afspraken en het vermogen om daarnaar te handelen. Anders gezegd: het is en blijft mensenwerk.

Met de beweging naar *gebiedsgericht werken* wordt beoogd een einde te maken aan de terugkerende vraag of het Rijk of de regio dominant zou moeten zijn bij het inrichten van de gebieden. Rijk en regio werken samen om in samenhang kansen in de regio te benutten.

Het uitgangspunt van het ruimtelijk beleid zijn de gebiedsopgaven in een bepaald gebied. Naar aanleiding hiervan worden maatwerkoplossingen ontworpen, waarbij de specifieke kansen van bepaalde regio worden benut. Discussies over de aanleg van wegen in de regio worden bestuurlijker van aard. In de Nota ruimte geeft het rijk invulling aan het gezamenlijke beleid. De Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM, Economische Zaken en Landbouw werken samen bij het coördineren van de inbreng van het Rijk.

2.3 Rijkswaterstaat als baten-lastendienst

Het *baten-lastendienstmodel* is te zien als een van de modaliteiten om beleid en uitvoering zelfstandiger ten opzichte van elkaar te positioneren. Een baten-lastendienst of agentschap is een uitvoerend, separaat gepositioneerd organisatieonderdeel van een ministerie met een eigen begroting¹. De minister is echter onverkort politiek verantwoordelijk voor deze organisatie; het agentschap is hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister.

Baten-lastendiensten hebben de volgende kenmerken.

- Er wordt gewerkt met een baten-lastenstelsel in plaats van een kasstelsel. Er is de mogelijkheid van beperkte vermogensvorming (5% van de gemiddelde omzet van drie voorafgaande jaren²), evenals lenen, sparen en een eigen rekening-courantverhouding (in het geval van baten-lastendiensten op Rijksniveau) met het ministerie van Financiën. Gevolg van deze werkwijze is dat het – binnen Rijksorganisaties dominante – belang van financiële jaargrenzen afneemt.
- De planning- en controlsystemen en administratie van een baten-lastendienst zijn afgezonderd van de rest van de andere departementale organisaties, zodat de dienst ook als één integrale organisatie (met integrale kosten) zichtbaar is.
- De kosten van de organisatie worden waar mogelijk gekoppeld aan geleverde producten of diensten. Er worden vooraf afspraken gemaakt over de output in termen van: de te leveren producten en diensten, de kwaliteit en de prijs. Financiering vindt in toenemende mate plaats op basis van productprijzen, waardoor – waar mogelijk en zinvol – een vergelijking met de markt beter mogelijk wordt.
- De baten-lastendienst voert haar werk uit in opdracht van één of meerdere (beleids-) opdrachtgevers. Deze laatste zorgen voor bekostiging van de producten of diensten.
- Er is onderscheid in de rollen van opdrachtgever en eigenaar zodat de verschillende belangen die met deze rollen samenhangen expliciet worden afgewogen.

¹ Bron: www.minfin.nl en de Regeling baten-lastendienst 2007.

² Regeling baten-lastendienst, artikel 17. 4b

De minister van VenW noemt in 2005 vijf redenen waarom Rijkswaterstaat over moet gaan naar een baten-lastendienst¹.

- 1 Resultaten worden meer zichtbaar: het proces om te komen tot een baten-lastendienst leidt tot definitie van producten en diensten van de uitvoeringsorganisatie, inclusief bijbehorende kostprijs.
- 2 Versterking van 'begroting nieuwe stijl': door grotere transparantie van producten en diensten is er een duidelijkere koppeling tussen te halen beleidsdoelen en de bijdrage die de uitvoeringsorganisatie daaraan levert.
- 3 Betere inzet van de markt: de vorming leidt tot een meer constante aanbestedingsstroom, de markt kan efficiënter worden benut en de overheid wordt een professionele opdrachtgever.
- 4 Betere beoordeling van het kostenniveau: de kosten van de baten-lastendiensten zijn beter te beoordelen omdat kosten van investeringen in het apparaat worden toegerekend aan de perioden van gebruik, rekening houdend met de levensduur en de investering.
- 5 Er ontstaan natuurlijke prikkels voor efficiency: prikkels om efficiënter te werken zijn 'ingebakken' in baten-lastenmodel.

Voor Rijkswaterstaat zelf komt daarbij dat het voldoen aan de eisen voor agentschapvorming in deze periode ook wordt gezien als een extra prikkel om de organisatiedoelen te realiseren zoals die zijn gedefinieerd in het ondernemingsplan 2004 – 2008².

2.4 Instellingsvoorwaarden

De Ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken moeten toestemming geven voor het instellen van een baten-lastendienst. Rijkswaterstaat is in 2005 getoetst door Begeleidingsteam van BZK en Financiën (het 'Bifi-team'). De organisatie is getoetst aan twaalf *instellingvoorwaarden*. Deze toets kan gezien worden als een beschrijving van de nulsituatie, en vormt daarmee het vertrekpunt vormt voor deze evaluatie.

Per instellingvoorwaarde is in 2005 een onderzoeksrapport uitgebracht. De resultaten van de uitgevoerde toets kunnen als volgt worden samengevat.

1 Omgevingsanalyse aanwezig

Rijkswaterstaat heeft een omgevingsanalyse uitgevoerd waarin alle rollen en taken van de betrokken partijen zijn uitgewerkt. Rijkswaterstaat heeft als grootste materiele opdrachtgevers de drie beleidsDG's binnen het ministerie van VenW³. Als eigenaar van Rijkswaterstaat treedt de Secretaris-generaal op. De omgevingsanalyse is uitgewerkt in een opdrachtgeversconvenant en een eigenaarsconvenant.

2 Producten en diensten gedefinieerd

Rijkswaterstaat heeft haar producten en diensten gedefinieerd. Rijkswaterstaat is netwerkmanager voor drie netwerken: het hoofdwatersysteem, de hoofdvaarwegen en het hoofdwegennet. Voor die netwerken levert Rijkswaterstaat ten behoeve van het netwerkmanagement een aantal producten: aanleg, beheer en onderhoud,

¹ Brief van de minister van VenW aan de Tweede Kamer ter instelling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst, 29 april 2005.

² Zie 3.2.

³ Inmiddels: DG Mobiliteit, DG Water en DG Luchtvaart en Maritieme Zaken.

verkeersmanagement, beleidsondersteuning- en advisering. Alle netwerkgerelateerde producten worden gestuurd op output.

3 Bedrijfsprocessen beschreven en op orde

Rijkswaterstaat heeft een negental primaire hoofdprocessen onderscheiden: aanleg en groot variabel onderhoud, grote projecten, aansturing projecten en uitvoeringsorganisaties, beheer, onderhoud en ontwikkeling, verkeersmanagement, watermanagement, beleidsondersteuning en - advisering, subsidies, nationale basisinformatievoorziening. Tevens zijn de ondersteunende processen beschreven.

4 Kostprijsmodel uitgewerkt

Het kostprijsmodel van Rijkswaterstaat is waar mogelijk gebaseerd op een 'p maal q'-systematiek (prijs maal hoeveelheid). Prijs en hoeveelheid worden waar mogelijk op basis van voorcalculatie bepaald, waardoor gedurende het uitvoeringsjaar de p en q vaststaan. In de bekostiging van Rijkswaterstaat zijn twee soorten $p \cdot q$ gedefinieerd, namelijk menstijdgebonden (uren of fte's) en areaalgebonden. Per werksoort (aanleg, beheer en onderhoud, beleidsondersteunend advies) is de bekostiging verschillend. Het model is uitgewerkt in het nieuwe geïntegreerd bedrijfsvoeringssysteem.

5 Tijdspad doelmatigheid- en kwaliteitsambities

Per product wordt een kostprijs vastgesteld; verlaging van de kostprijzen is – bij gelijkblijvende omstandigheden – een indicator dat de doelmatigheid is gestegen. Per productsoort zijn kwaliteitsindicatoren vastgelegd. Deze worden bijgehouden in de administratie en komen terug in de verantwoordingscyclus. Tevens zijn een aantal kritische prestatieindicatoren (KPI's) vastgelegd die een indicatie geven over de kwaliteit van de organisatie en de producten.

6 Planning en controlcyclus op orde

Rijkswaterstaat heeft een nieuwe de managementcyclus vastgesteld, die aansluit op de planning en controlcyclus van VenW. De planning en controlcyclus is gericht op de borging van de outputsturing en het versterken van de doelmatigheid.

7 Risicoanalyse

Rijkswaterstaat heeft een risicoanalyse opgesteld waarin 33 risico's zijn beschreven die spelen tussen eigenaar of opdrachtgever enerzijds en baten-lastendienst anderzijds. Enkele belangrijke risico's zijn: achterstallig onderhoud, interne coördinatie en het onvoldoende realiseren van innovatieve contracten.

8 Openingsbalans opgesteld

Rijkswaterstaat heeft plan van aanpak voor de openingsbalans opgesteld. Dit PVA is goedgekeurd door alle partijen. De balans was nog niet geheel in orde; ten aanzien van klein materieel beheer heeft de Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd. De minister van VenW zegt toe dat Rijkswaterstaat het materieel beheer op orde krijgt voor 1 januari 2006.

9 Financieel beheer

Het plan van aanpak financieel beheer is door alle betrokken partijen ondertekend. De versterking van het financieel beheer wordt ondersteund door een nieuw financieel administratief systeem, aanpassing van interne regelgeving op de nieuwe eisen en het opvolgen van geconstateerde verbeterpunten.

10 Resultaatgericht besturingsmodel

Er is een plan van aanpak proefdraaien opgesteld dat de instellingsvoorwaarden 10 en 11 integreert. Dit plan van aanpak bevat een planning en de aspecten die tijdens het proefdraaien zijn geëvalueerd. Genoemde aspecten omvatten alle andere instellingsvoorwaarden.

11 Baten-lastenadministratie

Een baten-lastenadministratie is gerealiseerd. Zie instellingsvoorwaarde 10.

12 Accountantsverklaring

Voor Rijkswaterstaat is een goedkeurende accountantsverklaringen over 2004 ontvangen.

Positief verloop toetsing in 2005

In maart 2005 voldoet Rijkswaterstaat op hoofdlijnen aan de instellingsvoorwaarden¹. Bovenstaande uiteenzetting van de instellingsvoorwaarden laat zien dat Rijkswaterstaat veel werk heeft verzet om het 'huis' van de baten-lastendienst neer te zetten. In de periode tot aan de start in 2006 is geïnvesteerd in het op orde brengen van het materieel beheer ten behoeve van de openingsbalans van de baten-lastendienst.

Er zijn twee aandachtspunten:

- Financiën constateert dat de prikkels voor Rijkswaterstaat om doelmatiger te werken en aansluiting te hebben met het beleid van VenW "sterk afhankelijk zijn van het functioneren van de afspraken tussen de opdrachtgevers en Rijkswaterstaat"
- Daarnaast ziet Financiën een risico bij de beheersing van de uitgaven van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft door middel van de Service Level Agreements (SLA's) de vrijheid om financiële middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten, maar "zal niet ten koste mogen gaan van de macrobeheersing van de overheidsuitgaven." Het ministerie van Financiën stelt voor "harde afspraken" te maken over de maximale schuif en reservering van de programmagelden voor beheer en onderhoud.

Kanttekening, tevens vooruitblik

De twee genoemde aandachtspunten komen in het vervolg van deze evaluatie prominent als evaluatiethema's naar voren.

Het eerste punt heeft betrekking op de complexiteit van de sturingsrelatie tussen VenW en Rijkswaterstaat, vooral waar het gaat om het rollenspel tussen opdrachtgevers en –nemer. Gezien de aanleidingen tot de vorming van de batenlastendienst moet de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat uiteindelijk ook resulteren in een herkenbaar andere invulling van de rol van Rijkswaterstaat. Op verschillende momenten in dit rapport (met name in hoofdstuk 4) gaan we nader in op de vraag of dat in dit stadium al voldoende zichtbaar is.

Het tweede aandachtspunt komt met name terug in het hoofdstuk 5, waar we zien dat binnen Rijkswaterstaat feitelijk kassturing op de baten-lastendienst plaatsvindt, met ingewikkelde situaties als gevolg.

¹ Ministerie van Financiën (2005) *Rapportage BiFi*, 25 maart 2005.

3 Organisatieverandering

Rijkswaterstaat heeft de agentschapsvorming aangegrepen als vliegwiel voor een bredere organisatieverandering. Er heerste een breed besef dat een nieuwe, zelfstandige rol van Rijkswaterstaat alleen kon worden waargemaakt de organisatiecultuur en –structuur wezenlijk veranderde. Ook moest Rijkswaterstaat flink afslanken en meer werk overlaten aan de markt. Het ondernemingsplan 2004-2008 stippelde een koers uit voor de veranderingen van Rijkswaterstaat: veel meer gericht op de gebruiker van de (water)wegen, op efficiënt werken en op een goede relatie met marktpartijen.

In dit onderzoek zijn de volgende vragen gesteld.

- Hoe heeft Rijkswaterstaat zich als organisatorische eenheid ontwikkeld (zowel qua structuur als in de praktijk)?
- Wat is er gedaan aan opleidingen en HRM in zijn algemeenheid? Wat was daarbij de filosofie?
- Wat zijn zichtbare resultaten en effecten van het ontwikkelproces? Zijn deze geëvalueerd?
- Is er een cultuurverandering zichtbaar? In hoeverre is Rijkswaterstaat resultaatgericht en kostenbewuster gaan werken op de verschillende niveaus?

De relatie met de markt komt uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk begint met een weergave van de feitelijke richting van de organisatieverandering, waarna dieper wordt ingegaan op de bevindingen van de stand van zaken anno 2010.

3.1 Formatie en structuur

Formatie

Sinds 2002 heeft Rijkswaterstaat ingezet op afslanking van de organisatie. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de formatie en bezetting weer. Duidelijk zichtbaar is hoe de formatie continu afneemt.

Tabel 1: Ontwikkeling formatie en bezetting 2002-2009

<i>Ultimo</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Formatie	11.300	10.900	10.530	10.160	9.790	9.440	9.392	9.288	9.229	9.067
Rijksrederij								111,5	111,5	111,5
Totaal	11.300	10.900	10.530	10.160	9.790	9.440	9.392	9.399	9.340	9.178
Bezetting	11.300	10.900	9.615	8.651	8.803	9.019	9.145	9.285*		

*inclusief Rijksrederij

In de periode 2002-2009 is de formatie met 2.012 fte afgenomen. Voor de jaren 2009-2011 is een besluit genomen over een aanvullende reductie van 221 fte. Dit brengt de totale reductie op 2.233 fte, ofwel 20% ten opzichte van het referentiejaar 2002. De bezetting is met name gedaald in de periode 2002-2005. In die periode vertrokken veel medewerkers via de 'Remkes-regeling', waardoor ambtenaren vanaf 57 jaar konden vertrekken met behoud van 70% van hun salaris.

Rijkswaterstaat heeft een deel van het werk dat voorheen zelf werd gedaan als gevolg van de keuze voor 'markt, tenzij' verplaatst naar de markt. De cijfers in deze paragraaf hebben geen betrekking op externe inhuur. Gegevens van Rijkswaterstaat over 2006-2009 laten zien dat de (apparaats)kosten voor externe inhuur in de afgelopen jaren met 60% afnamen.

De totale reductie is een effect van verschillende bewegingen. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de verschuivingen.

Tabel 2: Personele verschuivingen bij Rijkswaterstaat 2002-2011 (aantal fte)

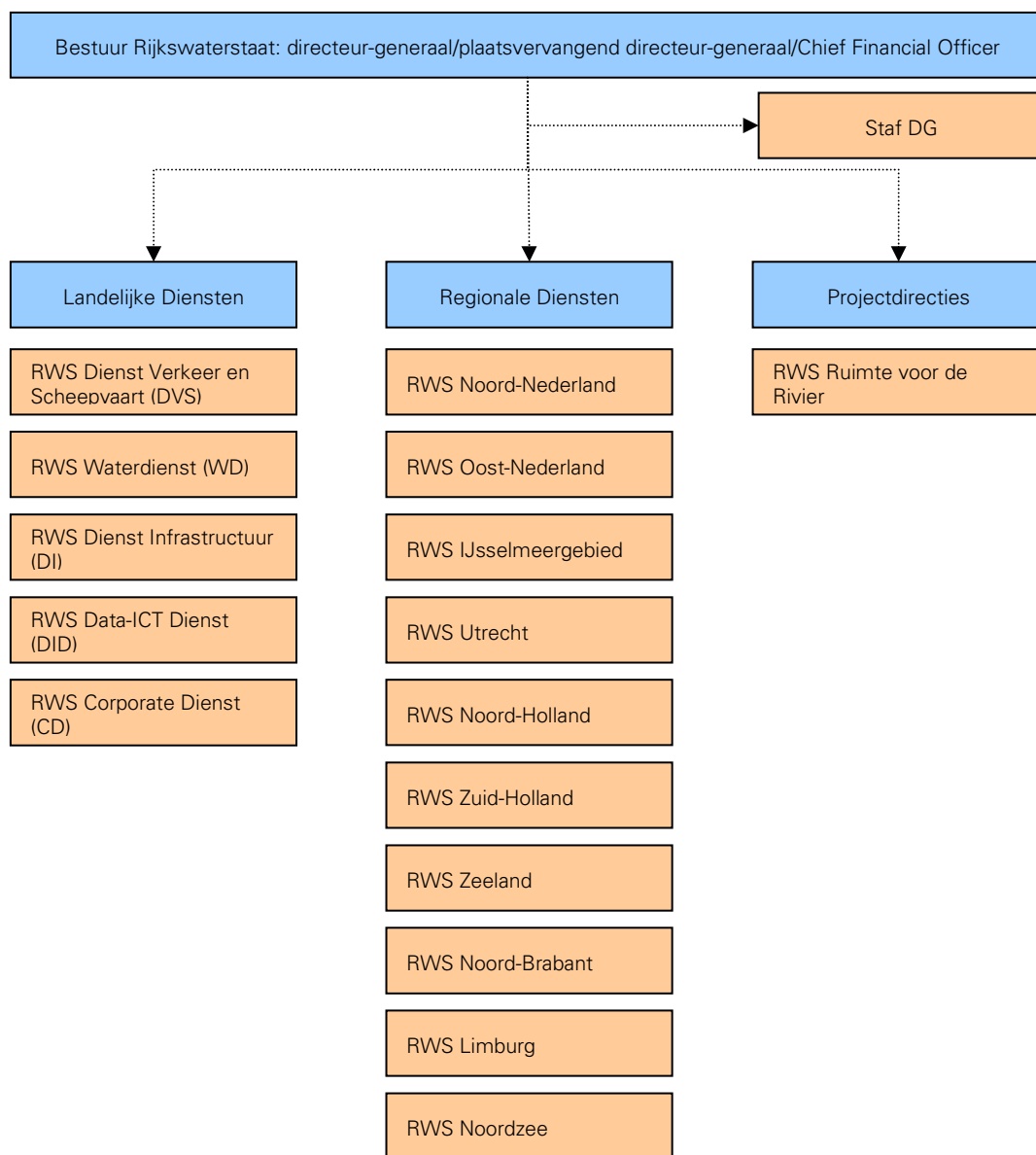
	<i>Formatie</i>	<i>Toelichting</i>
Verschuivingen taken	-1.175	
. kennisinstituten (Deltares, KIM)	-170	vorming en samenvoeging
. overdracht naar VenW	-35	herijking 'knip' Rijkswaterstaat-DG Water
. saldo effecten 'Markt, tenzij'	-970	uitbesteden ontwerp en bestek
Extra taken	+282	o.a. intensivering verkeersmanagement, groei areaal, extra activiteiten
Reductie formatie	-1.340	
. reductie overhead	-1.140	centralisatie, uniformering, SAP
. reorganisatie districten	-200	samenvoeging en herijking taken
Totaal saldo	-2.233	

Bron: Rijkswaterstaat

Resumerend kan worden gezegd dat van de 20% reductie van formatie bij Rijkswaterstaat in de periode voor 2002-2011 ongeveer 10% kan worden toegeschreven aan overdracht van taken, 2% extra formatie ontstaat door nieuwe taken en dat per saldo 12% reductie betrekking heeft op afslanking van de organisatie (met name overhead) bij een werkpakket dat in grote lijnen hetzelfde is gebleven.

Structuur

Een belangrijk onderdeel van de organisatieverandering bestond verder uit de verandering van de organisatiestructuur. De actuele structuur is in onderstaande figuur weergegeven.



- Directieteam
Het directieteam van Rijkswaterstaat bestaat uit het bestuur en de HID'en (Hoofdingenieur-Directeuren) van de verschillende organisatieonderdelen. Samen zijn zij verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen door Rijkswaterstaat.
- Regionale diensten
De kern van de Rijkswaterstaat (RWS) wordt vanouds gevormd door regionale diensten. Elke regionale dienst is verantwoordelijk voor onderhoud, beheer en aanleg van de hoofdinfrastructuur in het eigen beheersgebied en voor de praktische uitvoering van het beleid. Binnen Rijkswaterstaat waren de regionale diensten van oudsher zeer autonoom georganiseerd. Bij de reorganisatie van Rijkswaterstaat werd een overstap gemaakt naar een

uniforme inrichting van de regionale diensten. Deze indeling gaat uit van drie directies per regionale dienst: een directie 'droog', een directie 'nat' en een directie bedrijfsvoering¹.

- Landelijke diensten
Per oktober 2007 zijn de voormalig specialistische diensten omgevormd tot landelijke diensten van Rijkswaterstaat. Met die omvorming werken de landelijke diensten niet langer slechts als expertisecentrum, maar zijn ze medeverantwoordelijk voor het uitvoeren van de productieopgave van Rijkswaterstaat. Nevendoel van de operatie was de diensten om te vormen van leveranciers van kennis en expertise tot 'kennisregisseurs': kennis moest meer van de markt worden betrokken en meer 'vraaggestuurd' worden ontwikkeld. Een deel van de specialistische kennis op het terrein van waterbeheer en bouwen in deltagebieden is ondergebracht in het nieuwe kenniscentrum Deltares. Ook werken de landelijke diensten niet langer slechts als expertisecentrum maar hebben zij steeds vaker medeverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van projecten.
- De landelijke diensten zijn:
 - . *Data-ICT-Dienst* – levert data en informatie(systemen), geeft adviezen en richtlijnen en zorgt voor de centralisatie van de industriële automatisering.
 - . *Dienst Verkeer en Scheepvaart* – werkt binnen Rijkswaterstaat door de inzet van kennis en expertise aan een vlot en veilig verkeer over weg en water.
 - . *Dienst Infrastructuur* – is specialist op het gebied van bouwtechnologie, inkoop en projectmanagement. De nadruk ligt op kennisontwikkeling, kennisborging en sturing op grote projecten. De DI heeft de leiding bij aanleg van projecten groter dan 35 miljoen euro.
 - . *Waterdienst* - werkt aan een betrouwbaar, schoon en veilig hoofdwatersysteem in Nederland.
 - . *Corporate Dienst* – ondersteunt de Staf DG en regionale en landelijke diensten op het gebied van financiën, bestuurlijk-juridische zaken en vastgoed, facilitaire zaken, HRM/organisatie en communicatie.

De diensten bestaan in huidige vorm slechts kort. Een audit van Rijkswaterstaat uit 2009 concludeert dat de reorganisatie op een zorgvuldige wijze is uitgevoerd, maar dat de nadere implementatie van de reorganisatie nog wel de nodige aandacht vraagt. Met name is inzet nodig op het verbeteren van de samenwerking (zowel met de regionale diensten als tussen de landelijke diensten onderling), de afstemming met onderliggende processen en het uitkristalliseren van nieuwe rollen en verantwoordelijkheden.

3.2 Ondernemingsplan 2004-2008 en Agenda 2012

Het ondernemingsplan 2004-2008 vormt de basis van de organisatieontwikkeling die Rijkswaterstaat heeft ingezet. Het plan bevat de volgende pijlers en doelen.

Pijler	Doelen
Huis op orde	<ul style="list-style-type: none"> - Uniformering bedrijfsvoering - Heldere verantwoordelijkheden en aansturing - Bedrijfseconomisch denken - Vergroten kostenbewustzijn - Resultaatgericht werken - Uniforme organisatiestructuur
Publieksgericht netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Dienstverlenend: focus op wensen gebruiker - Nauwer samenwerken met collega weg- en waterbeheerders

¹ zie bijlage X voor een voorbeeldorganogram van één van de regio's

<i>Pijler</i>	<i>Doelen</i>
Professioneel opdrachtgeverschap	<ul style="list-style-type: none"> - Stimuleren innovatie - Impuls voor samenhangend infrastructureel netwerk - Waar mogelijk taken naar de markt brengen - Concentratie Rijkswaterstaat op 'voorkant' ontwerp- en uitvoeringsproces - Leren marktpartijen (op innovatie) te selecteren en te sturen
Human Resource Management	<ul style="list-style-type: none"> - Meer kwaliteit met minder mensen - Goede en betrouwbare werkgever - Ontwikkeling van management en medewerkers

Adviesbureau Twijnstra Gudde heeft het ondernemingsplan in 2007 geëvalueerd. Twijnstra Gudde concludeert dat de doelen uit het ondernemingsplan grotendeels gehaald zijn. De tabel hieronder geeft per pijler de volgens TG geboekte resultaten (+) en knelpunten (~) weer.

<i>Huis op orde</i>	
<ul style="list-style-type: none"> + organisatiestructuur, bedrijfsvoering, processen en systemen zijn in hoge mate geüniformeerd. + kaders budgettering en sturing verduidelijkt + versterkte verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> ~ aansturing vanuit VenW moeizaam, o.a. doordat Rijkswaterstaat niet in termen van output rapporteert ~ resultaatgerichte cultuur (gedragsverandering) beperkt ~ onduidelijke rolverdeling regionale diensten en stafDG
<i>Publieksgericht netwerkmanagement</i>	
<ul style="list-style-type: none"> + gebruikers tevreden over informatievoorziening + publieksgerichtheid neemt toe + stevige impuls infra-netwerk en groot onderhoud + landelijk regisseren in belangrijke mate gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> ~ strategische samenwerking Rijkswaterstaat en partners ~ publieksgerichtheid (cultuur) nog onvoldoende ~ netwerkmanagement nog niet integraal tussen projecten ~ informatie over gebruikers beperkt strategisch gebruikt
<i>Professioneel opdrachtgeverschap</i>	
<ul style="list-style-type: none"> + randvoorwaarden (structuur en instrumenten) gecreëerd + meer opdrachten worden uitbesteed + opdrachtgever is meer open en faciliterend 	<ul style="list-style-type: none"> ~ aansturen op hoofdlijnen ~ leren innovatief aanbesteden ~ prijs-kwaliteitverhouding nog niet beter ~ weglekken kennis door uitbesteding
<i>Human Resource Management</i>	
<ul style="list-style-type: none"> + beoogde reductie van 1.800 – 2.200 fte volledig gerealiseerd + ruimte voor werving nieuwe medewerkers + managers meer open en slagvaardig. medewerkers flexibeler en resultaatgerichter 	<ul style="list-style-type: none"> ~ kennisverlies door vertrek medewerkers ~ professionalisering managers loopt achter ~ medewerkers moeite met: kostenbewustzijn, onderling aanspreken en feedback geven ~ gekwalificeerd personeel aantrekken

Waardering en actuele betekenis resultaten evaluatie TG

In deze evaluatie zijn de bevindingen van TG herijkt. Vooraf dient daarbij gezegd dat de evaluatie van het ondernemingsplan een ander doel had dan deze evaluatie van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst, waarin we specifiek ingaan op de beoogde doelen van de agentschapsvorming. Specifiek zegt de TG-evaluatie weinig over de financiële aspecten van de verandering van Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat heeft de uitkomsten van de evaluatie (h)erkend en vertaald in Agenda 2012 (zie verder). Een meermalen gehoord punt van kritiek betreft wel de weging van de resultaten; in plaats van de breed uitgesproken positieve waardering had op elk van de vier doelstellingen ook een minder rooskleurig beeld geschetst kunnen worden. Specifieke kanttekeningen zijn onder andere de volgende.

- De doelstelling 'huis op orde' wordt beschouwd als 'in hoge mate gerealiseerd', terwijl TG erkent dat Rijkswaterstaat nog niet consequent werkt in termen van kosten/baten en integrale kosten vanuit een meerjarenperspectief en dat de aansturing vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nog niet soepel verloopt. Vanuit het perspectief van deze evaluatie zijn dit belangrijke kanttekeningen.
- Het realiseren van een positie als 'publieksgericht netwerkmanager' is pas gestart in 2006 en vraagt een forse verandering in houding en gedrag. TG geeft aan dat de inspanningen meer tijd nodig hebben om effect te bereiken. De doelstelling wordt desondanks beschouwd als 'in ruime mate gerealiseerd'.

Uit deze evaluatie is te concluderen dat de behaalde positieve resultaten ook nu nog herkenbaar zijn en op onderdelen zijn versterkt, met name waar het gaat om 'Huis op orde' en publieksgerichtheid. Voor verschillende knelpunten geldt dat er sinds de evaluatie belangrijke stappen vooruit zijn gezet, bijvoorbeeld bij het professioneler benaderen van de markt en het vergroten van publieksgerichtheid.

De ontwikkeling van Rijkswaterstaat is echter op belangrijke punten nog kwetsbaar, met name waar het gaat om het vertalen van de veranderdoelen in houding en gedrag van medewerkers en de aansturingrelatie met VenW¹.

Agenda 2012

Mede op basis van de evaluatie van het ondernemingsplan heeft Rijkswaterstaat haar doelen geformuleerd in 'Agenda 2012'. De agenda is in hoofdzaak een voortzetting van het ondernemingsplan 2004 – 2008, met een aantal accentverschuivingen: het huis van Rijkswaterstaat wordt door de leiding van Rijkswaterstaat grotendeels als 'op orde' beschouwd. Daardoor is deze pijler in de agenda 2012 niet meer als zodanig benoemd.

In de Agenda 2012 staan met betrekking tot de medewerkers de volgende thema's centraal: 'Mensen zijn doorslaggevend', 'Publieksgericht netwerkmanagement', 'Toonaangevend opdrachtgeverschap', 'Betrouwbare en efficiënte partner', 'Duurzaam en veilig'.

¹ Zie het volgende hoofdstuk.

De bekendheid met en tevredenheid over deze thema's onder medewerkers wordt gemonitord via medewerkersonderzoek. De meest recente peiling (2009) laat zien dat de Agenda 2012 goed is geland en dat de doelstellingen door medewerkers worden herkend. Specifiek:

- . Driekwart van de RWS'ers is bekend met de doelstellingen van de Agenda.
- . De *medewerkertevredenheid* binnen is gestegen van 7,0 in 2008 naar een 7,2 (doelstelling is 7,3). Informatievoorziening, communicatie en ontplooiingsmogelijkheden zijn aandachtspunten.
- . Ruim de helft van de respondenten is bekend met en betrokken bij *publieksgericht netwerkmanagement* en vindt dat hun afdeling hier een goede bijdrage aan levert. Informeren van het publiek en verwachtingenmanagement kan nog beter.
- . Voor een meerderheid van de medewerkers is duidelijk wat zij aan de doelstelling *toonaangevend opdrachtgeverschap* kunnen bijdragen. Nieuwe werkwijzen worden door de helft van de medewerkers toegepast in het dagelijks werk.
- . Volgens de medewerkers zelf scoort Rijkswaterstaat zeer hoog als het gaat om *betrouwbaar en professioneel opdrachtgeverschap*. Medewerkers zien zelf problemen bij het meerjarig 'asset management' en bij het sturen op tijd, scope en budget in projecten.
- . Meer dan de helft van de RWS'ers is bekend met de doelstellingen en gedragsregels op het gebied van *duurzaamheid en veiligheid*.

3.3 Personeelsbeleid en cultuurverandering

De organisatieverandering van Rijkswaterstaat is sterk top-down ingezet. Zowel het ondernemingsplan als de Agenda 2012 zijn ambitieus en scherp geformuleerd, inclusief heldere tussenstappen en mijlpalen.

Het HRM-beleid heeft zich in eerste instantie (in de periode 2004-2008) gericht op de randvoorwaarden voor de organisatieontwikkeling. Zo werd in de eerste jaren het HR-beleid gedomineerd door de veranderingen in de organisatiestructuur. Daarnaast is een flexibel functiegebouw ontworpen met een beperkt aantal functiegroepen en verschillende carrièrepaden. Doel van deze '*triple ladder*' structuur is medewerkers de mogelijkheid te bieden, behalve als manager ook te kunnen doorgroeien als specialist of projectmanager.

Rijkswaterstaat heeft een intensief programma voor mobiliteit ontworpen via het *corporate* mobiliteitscentrum. Veel van de huidige directieleden van de regionale diensten zijn relatief nieuw in deze functie actief. Een belangrijk deel van de HID's is afkomstig van buiten Rijkswaterstaat. Het huidige bestand aan HID's bestaat voor een derde uit vrouwen.

Rijkswaterstaat heeft in de eerste periode gekozen voor een sterke centrale regie voor het cultuurveranderingstraject. Organisatiebreed is zwaar ingezet op een nieuwe systematiek van functioneringsgesprekken (Resultaats- en Kwaliteitsgericht Werken). In dit type gesprek is meer aandacht voor resultaatsafspraken en de ontwikkeling van medewerkers. Leidinggevend en medewerkers zijn opgeleid in de nieuwe systematiek.

In de aanloop naar de agentschapsvorming is een omvangrijk opleidingsprogramma uitgevoerd waaraan ook het voltallige managementgroep (van HID tot afdelingshoofd) heeft deelgenomen. Circa 2000 medewerkers zijn opgeleid om te kunnen werken met de nieuwe processen en systemen. Daarnaast is via het *Corporate Learning Centre* een breed scala aan opleidingen per functiegroep aangeboden, waaronder ook een aantal wettelijk verplichte opleidingen. Interview, teamsessies en coaching maken deel uit van het palet aan HR-activiteiten.

Leidinggevenden volgen minimaal twee keer per jaar een leertraject gericht op het eigen functioneren.

Na deze eerste periode van vooral top-down verandering is er binnen Rijkswaterstaat meer aandacht gekomen voor gedrags- en cultuurverandering. Om die reden is het thema 'Mensen zijn doorslaggevend' een van de pijlers van de Agenda 2012. Van elke medewerker wordt verwacht dat ze resultaatgedreven, aanspreekbaar, dienstverlenend, integer en ondernemend zijn. Workshops om dit te oefenen worden in de dienst gegeven.

Op dit moment is het te vroeg om een afgerond oordeel te geven over de resultaten en effecten van de HR-activiteiten – afgezien van de zichtbare stijging van de medewerkertevredenheid. Duidelijk is binnen Rijkswaterstaat het besef aanwezig dat de gewenste verandering vraagt om het vernieuwen van houding en gedrag tot op de werkvloer, en dat dat proces meer tijd vergt. Om die reden is vanaf 2008 de verandering meer in handen van de diensten zelf gelegd. Medewerkers zijn actief betrokken bij veranderprogramma's in hun dienst. De gewenste gedragsverandering is begeleid door een specifiek programma met leer- en trainingsactiviteiten. Een belangrijk deel van de activiteiten in de diensten heeft betrekking op het concreet verbeteren van werkprocessen (onder andere via de LEAN-methodiek). Medewerkers van hoog tot laag oefenen hoe hun gedrag effectiever kan zijn in de keten van een bepaald werkproces (bv. Systeemgerichte contractbeheersing). Bijzonder aspect hierbij is dat 25 leidinggevenden van Rijkswaterstaat zelf een prominente rol spelen als (co)trainer in deze leertrajecten, en op die manier een rol spelen als drager van de verandering.

3.4 Resultaten organisatieontwikkeling

In deze paragraaf staan we stil bij de resultaten van de organisatie-ontwikkeling op de thema's doelmatigheid, publieksgerichtheid en kennis.

Vooraf: verschillen tussen Rijkswaterstaat 'nat' en 'droog'

Een algemeen punt dat over de ontwikkeling van Rijkswaterstaat naar voren komt betreft de verschillen tussen 'RWS-droog' (het hoofdwegennet) en 'RWS-nat' (vaarwegen en watersysteem). Het is evident dat de uitvoering van taken in het Hoofdwegennet een forse ontwikkeling heeft doorgemaakt die ook zichtbaar is voor het publiek (bijvoorbeeld bij het verminderen van hinder en het verbeteren van de informatievoorziening aan het publiek) en in de markt (aanbesteding volgens nieuwe methodieken, zie hoofdstuk 6). Bij Rijkswaterstaat-nat wordt ook meer publieksgericht gewerkt, maar daar is nog duidelijk minder ervaring met nieuwe contractvormen, zo wordt ook binnen Rijkswaterstaat gesignaleerd. Aan de andere kant heeft de waterkant wel weer een langere traditie waar het gaat om samenwerking met andere overheden in de regio.

Doelmatigheid

Doelmatigheid is de verhouding tussen ingezette middelen (input) en de geleverde prestaties (output). Theoretisch zou de doelmatigheid van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst uit te drukken moeten zijn in een prijs per eenheid product, dat wil zeggen de integrale prijs van een aangelegd of beheerd deel van het areaal. Het opleveren van dergelijke kengetallen is op dit ogenblik echter niet mogelijk, vooral omdat het ontbreekt aan heldere definities en standaarden. Ook speelt mee dat Rijkswaterstaat veel taken heeft overgedragen aan de markt, waarvan de kosten op een andere wijze worden verantwoord. Daarmee is het nu niet mogelijk om de doelmatigheid van Rijkswaterstaat te *benchmarken* op dit aspect ten opzichte van bijvoorbeeld het verleden of andere netwerkbeheerders.

Bij de start van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst is 50 miljoen euro op voorhand als besparing ingeboekt. Daarnaast is de doelmatigheidswinst aangewend voor de invulling van door het Kabinet opgelegde efficiencytaakstellingen. Verder is de extra doelmatigheid vertaald in verbetering van productie, taakuitbreiding (bijvoorbeeld verkeersmanagement op weg en water), kwaliteit en/of functionaliteit. Ook hier geldt dat er op dit moment nog geen definitief inzicht mogelijk is, doordat het ontbreekt aan een relatie tussen kosten en product.

De doelmatigheid van Rijkswaterstaat kan op grond van het voorgaande op dit moment alleen via indirecte maatstaven worden beoordeeld. Hoewel elk van deze maatstaven zijn beperkingen heeft, wijst het totaal aan beschikbare cijfers in dezelfde richting, namelijk dat Rijkswaterstaat in de afgelopen jaren doelmatiger is geworden.¹

Een verbeterde doelmatigheid kan onder meer worden afgelezen uit de relatie tussen de ontwikkeling van de formatie in relatie tot het werkpakket:

- de afgenomen formatie in de periode 2002-2011 met 20%, waarvan een belangrijk deel is toe te schrijven aan het uitvoeren van het bestaande werk met minder eigen mensen (zie paragraaf 3.1)
- terwijl de formatie is afgenomen neemt het areaal in beheer toe in de periode 2002-2010: duidelijke groei van het areaal in het hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet, alleen een lichte afname bij een onderdeel van de hoofdwatersystemen (primaire waterkeringen)
- het aantal investeringsprojecten in voorbereiding en uitvoering stijgt sterk, met name vanaf 2006: in 2006 zijn er 63 projecten in realisatiefase en 115 projecten in voorbereiding/planning, in 2010 zijn dat er respectievelijk 87 projecten en 120

Ook indicatoren die betrekking hebben op kosten wijzen op een meer doelmatige uitvoering van het werk:

- de daling van het percentage overheadkosten van bijna 21 % in 2006 naar bijna 16% in 2012
- een fors verbeterde verhouding tussen de omzet en de apparaatskosten van Rijkswaterstaat (van 3,5 miljard euro in 2006 naar 7 miljard euro in 2012, bij stabiele apparaatskosten); kanttekening hierbij is dat er ook een verschuiving heeft plaatsgevonden: werk dat Rijkswaterstaat voorheen deels zelf deed, wordt nu door de markt gedaan
- afname van de inhuur van externen
- een verbeterde verhouding tussen het beheerde areaal en de interne kosten van Rijkswaterstaat; over een periode van 2006 tot en met 2012 groeit het areaal van Rijkswaterstaat, terwijl de interne kosten gelijk blijven
- het externe productkosten van projecten nemen toe, terwijl het aantal projecten in verschillende fasen stijgt; (zie onderstaande tabel voor de kostenontwikkeling van de projecten).

Tabel 3: Externe productkosten MIRT-projecten Rijkswaterstaat (x 1 mln €)

	2006	2007	2008	2009
Betuwelijn/HSL	637	303	81	0
Projecten >250 mln.	839	455	744	1.035
Projecten < 250 mln.		541	1004	1.250
Totaal	1.476	1.399	1.829	2.285

Bron: Jaarverslagen Rijkswaterstaat

¹ Belangrijke onderdelen uit deze paragraaf zijn ontleend aan: nota doelmatigheidsindicatoren, Rijkswaterstaat 2009 en in aanvulling daarop door Rijkswaterstaat geleverde gegevens. We concentreren ons in deze paragraaf op *costenefficiëntie* als maatstaf voor doelmatigheid, en laten de kwaliteitsaspecten van het resultaat buiten beschouwing.

De tabel laat zien dat – na afronding van de grote spoorprojecten – Rijkswaterstaat voor het merendeel projecten uitvoert van minder dan 250 miljoen Euro. De productie in deze categorie projecten is in 2008 bijna verdubbeld ten opzichte van 2007. Ook in de categorie grote projecten is er sprake van een duidelijke groei.

Publieksgerichtheid

Rijkswaterstaat heeft belangrijke stappen gezet op weg naar een landelijke rol als 'publieksgerichte netwerkmanager'. Kern van het concept van publieksgericht netwerkmanagement is een verandering van focus. Waar het accent voorheen lag op ontwikkeling en instandhouding van de infrastructuur (een technische invalshoek), wil Rijkswaterstaat steeds haar rol steeds meer invullen vanuit de gebruiker. Daarbij komen aspecten als: vlotte doorstroming, veiligheid, beschikbaarheid van het netwerk en betrouwbare informatievoorziening sterker op de voorgrond te staan.

Op verschillende punten – vooral bij het hoofdwegennet – is te zien dat Rijkswaterstaat de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan deze ambitie. Te denken valt aan: de verkeerscentrales en het landelijke 8002-nummer, landelijke planning van onderhoudswerkzaamheden, dynamische reistijdinformatie, hinderbeperking bij de aanbesteding van werken en mobiliteitsprogramma's bij aanleg- en onderhoudsprojecten.

GO-aanpak

Een belangrijke omslag in de manier waarop Rijkswaterstaat haar rol invult heeft plaatsgevonden rondom de GO(Groot Onderhoud)-aanpak. Voorafgaand aan de start van een groot aantal onderhoudsprojecten in 2006 heeft de politiek expliciet gesteld dat a) Rijkswaterstaat verantwoordelijk was voor het beperken van de hinder voor het publiek, en b) dat de filedruk beperkt mocht toenemen. Die benadering was de start voor een omvangrijke campagne, met als uiteindelijk resultaat dat de gestelde doelstelling (maximaal 10% extra filedruk) ruimschoots is gehaald.

De aanpak bestond uit een groot aantal activiteiten die plaatsvonden onder landelijke aansturing. Zo leverde Rijkswaterstaat een landelijk afgestemde planning van werkzaamheden en verbeterde de communicatie daarover (VanAanarBeter). Ook werd gezocht naar slimmere uitvoeringswijzen (onder andere nachtelijk werk en betere afstemming), waardoor de hinder kon worden beperkt. Een specifiek project vormde het bevorderen van 'werken achter pylonen', waarbij een team van 'night riders' werd ingezet om te registreren waar rijstroken werden afgesloten zonder dat er zichtbaar werd gewerkt. Ten slotte werden flankerende maatregelen (korting op OV-gebruik, financiële compensatie) ingezet om automobilisten te stimuleren tot ander gedrag.

We merken op dat er relatief weinig strategische informatie beschikbaar is over de tevredenheid van netwerkgebruikers. Uit de beschikbare gegevens blijkt daaruit dat de gebruikers van het hoofdwegennet over het algemeen positief zijn over de resultaten die Rijkswaterstaat op dit terrein boekt: de tevredenheid van automobilisten stijgt in de periode 2003-2007. Onder vaarweggebruikers is de tevredenheid over Rijkswaterstaat in dezelfde periode vrij constant of licht dalend.

Kennismanagement en kerntaken

De grote uitstroom aan medewerkers had als gevolg dat er veel kennis en ervaring – waaronder veel impliciete kennis in de hoofden van medewerkers in de regionale diensten – uit de organisatie is gestroomd. Het effect daarvan is relatief beperkt gebleven, omdat het voor het

merendeel ging om kennis die Rijkswaterstaat niet langer zelf in huis wilde hebben, maar voortaan van de markt wilde betrekken.

De RWS-organisatie investeert op diverse manieren in het op peil brengen en houden van de kennis die nodig is om een professioneel opdrachtgever te zijn. Zo wordt de kennis en ervaring in PPS-projecten systematisch geborgd door een kennispool. Ook de kennis en expertise rondom tunnelaanleg wordt landelijk gecoördineerd. Momenteel voert Rijkswaterstaat een kennisontwikkelingsproject uit dat is gericht op het in beeld brengen en borgen van de strategisch benodigde kennis binnen Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft een typologie voor kennis ontwikkeld en een kennisprofiel geïntroduceerd. Kennisprofielen bieden een overzicht van de gewenste ontwikkeling van een hoofdkennisveld. In 2010 worden voor de eerste vijf (van in totaal twintig) kennisvelden profielen opgesteld.

Daarnaast is Rijkswaterstaat bezig met het definiëren van de (delen van) taken die zo cruciaal zijn dat ze met eigen mensen uitgevoerd moeten worden (de kerntaken), dan wel welke taken eventueel goed uit zijn te besteden. Deze kerntaken¹ worden voorzien van rekennormen, waardoor de gewenste omvang en kwaliteit van de medewerkers van Rijkswaterstaat te zijner tijd gerelateerd kan worden aan het werkpakket. Ook kan op deze manier de beschikbare capaciteit gerichter ingezet c.q. toebedeeld worden binnen Rijkswaterstaat en maakt de normering inzichtelijk op welke plekken binnen Rijkswaterstaat geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van de mensen (kennis en competenties).

Ten aanzien van het realiseren van de aanlegprojecten leeft binnen Rijkswaterstaat de opvatting dat de capaciteit van het interne RWS-apparaat en van de uitvoeringscapaciteit in de markt niet meer productie toelaat. Om die reden is in overleg tussen kerndepartement en Rijkswaterstaat scherp gekeken naar de inzet van capaciteit op aanlegprojecten, zodat Rijkswaterstaat op die projecten voldoende kennis en kunde in kan zetten. (de zogenoemde *baseline* van Rijkswaterstaat).

Op dit moment is het beeld dat Rijkswaterstaat weliswaar veel ervaring is verloren, maar aan de andere kant steeds beter in beeld krijgt welke kennis daarvoor nodig is – in de woorden van een van de respondenten: “er is minder kennis, maar die wordt beter uitgewisseld”. Op onderdelen is het werk van Rijkswaterstaat evenwel kwetsbaar; een specifiek voorbeeld daarvan is de expertise rondom industriële ICT². Het is nog te vroeg voor een eindoordeel over de effecten van de trajecten die Rijkswaterstaat heeft uitgezet om meer grip te krijgen op de kennis die Rijkswaterstaat nodig heeft om zijn rol goed te kunnen vervullen.

¹ Kerntaken zijn: verkenningen, planstudie, realisatie, beheer/onderhoud, verkeersmanagement, vergunningverlening/handhaving, informatievoorziening, bedrijfsvoering.

² Bron: audit Rijksbrede Benchmark Groep

4 Sturing

In dit hoofdstuk gaan we in op de veranderende sturingsrelaties als gevolg van de agentschapsvorming. De vragen zijn:

- Wat zijn de effecten van sturing op resultaten, doelmatigheid en kwaliteit?
- Hoe combineert de SG de rol als formeel eigenaar en coördinerend opdrachtgever?
- Hoe vindt de ondersteuning vanuit FMC plaats bij de sturingsrol van de SG?
- Hoe geven de beleids-DG's invulling aan hun rol als opdrachtgever? Zijn opdrachten voldoende helder en realistisch (ook qua randvoorwaarden)?
- Welke rol vervullen de beleidsDG's en Rijkswaterstaat bij de totstandkoming van de SLA's? Hoe worden de SLA's opgesteld en doorvertaald? Hoe worden de SLA's als sturingsinstrument gebruikt? Zijn er ook (informele) sturingsinstrumenten?

4.1 Sturingsmodel

Bij de start van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst is het bedrijfsmodel gedefinieerd. Daarin zijn voor elk van de drie netwerken (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem) de sturingsmodaliteiten en instrumenten vastgelegd. Het gaat daarbij om de volgende typen sturing.

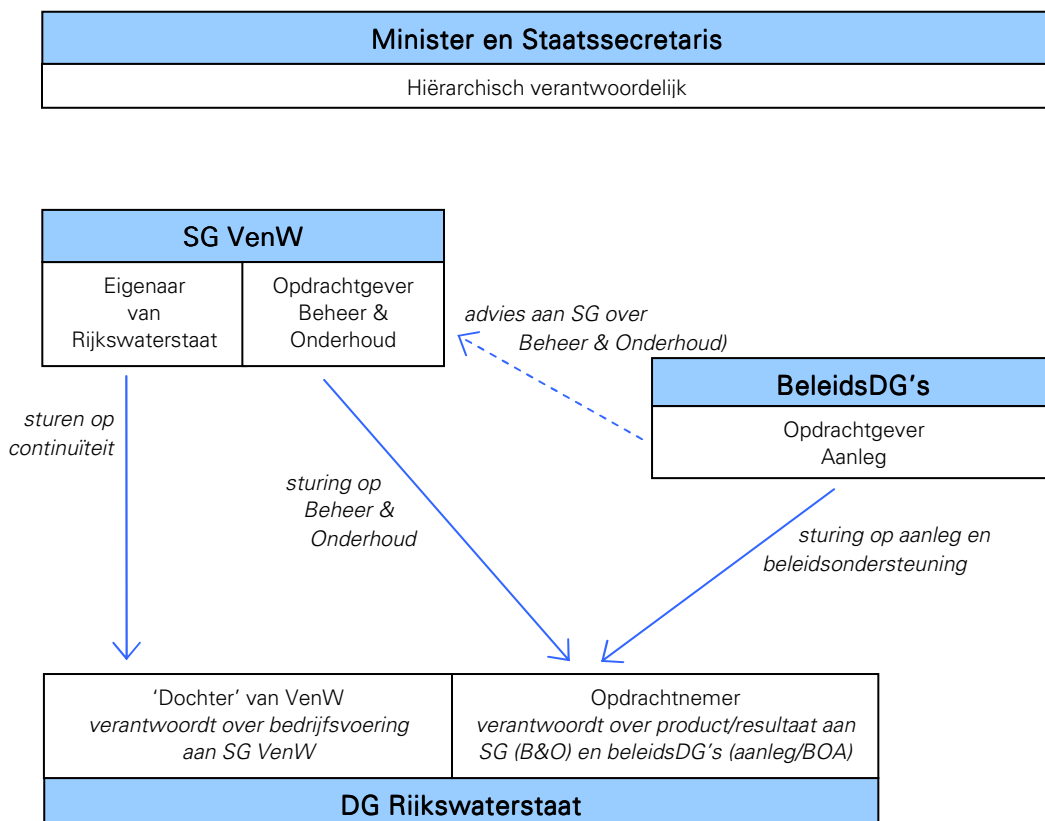
<i>Product</i>	<i>Sturingstype</i>	<i>Instrumenten</i>
Aanleg en Groot Onderhoud (>30 miljoen €)	Projectsturing	MIRT-spelregelkader, waarin met mijlpalen en beslismomenten (<i>gate reviews</i>) wordt gewerkt
Netwerkmanagement, (regulier) onderhoud, beheer ¹	Prestatiesturing	<i>Meerjarige Service level agreements</i> , waarin afspraken de zogenoemde prestatieindicatoren (PIN's) met bijbehorend serviceniveau worden overeengekomen
Beleidsondersteuning en -advies (BOA)	Capaciteitssturing	Afspraken over inzet beleidscapaciteit

Capaciteitssturing (BOA) heeft vooral betrekking op de beleidscapaciteit voor 'water' (150 fte van de circa 250). Voor dit thema is een 'hoge knip' gelegd tussen beleid en uitvoering, wat wil zeggen dat een belangrijk deel van de beleidscapaciteit bij Rijkswaterstaat als opdrachtnemer is geplaatst. In het begin van het agentschap leverde de hoge knip nog veel frictie tussen departement en Rijkswaterstaat op. In de afgelopen periode zijn er praktische afspraken gemaakt over de inzet van deze capaciteit en de manier waarop daarop meer op hoofdlijnen gestuurd kan worden. De aanvankelijke problemen zijn daarmee grotendeels weggenomen. Omdat het om een relatief beperkt en weinig complex onderdeel van het sturingsmodel gaat, laten we dit type activiteit in dit rapport verder buiten beschouwing

¹ In de praktijk worden deze activiteiten kortweg aangeduid als Beheer&Onderhoud (B&O)

De sturingsrelaties van Rijkswaterstaat als agentschap zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 1: Sturingsrelatie VenW - Rijkswaterstaat



De *Secretaris-generaal (SG)* van VenW is in de eerste plaats de eigenaar van Rijkswaterstaat. In die hoedanigheid stelt de SG missie, visie, kerntaken en tarieven vast, benoemt en ontslaat hij de leiding, zorgt hij voor evenwicht in het bedienen van verschillende beleidsdoelen en is hij verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de organisatie als geheel.

In de relatie naar Rijkswaterstaat fungeert de SG ook als *opdrachtgever* voor beheer, onderhoud en verkeersmanagement. In die rol bepaalt de SG – ondersteund door de hoofddirectie FMC¹ en geadviseerd door de beleidsDG's en de Inspectie VenW – welke kwantiteit van welke producten tegen welke kwaliteit geleverd wordt door Rijkswaterstaat (opdrachtnemer) en stelt de SG hiervoor middelen ter beschikking. Tenslotte heeft de SG nog een rol als *coördinerend opdrachtgever* voor de momenten waarop tussen de DG's als opdrachtgevers strijdige belangen ontstaan.

De *beleidsDG's*² zijn beleidsmatig verantwoordelijk voor een bepaalde modaliteit. Zij treden op als opdrachtgever voor aanlegprojecten, groot onderhoud en BOA. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we daar verder op in.

¹ Financiën Management en Control

² DG Mobiliteit, DG Water en DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

De DG Rijkswaterstaat is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken producten en diensten tegen de afgesproken voorwaarden. De DG Rijkswaterstaat sluit met de SG van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat jaarlijks een managementcontract af, waarin (output)afspraken over de diensten die Rijkswaterstaat levert. Rijkswaterstaat is daarnaast als *dochter* verantwoordelijk voor de inrichting van de eigen bedrijfsvoering. De DG Rijkswaterstaat neemt als gelijkwaardig gesprekspartner deel aan de Bestuursraad van VenW.

Het gekozen sturingsmodel is bijzonder, met name omdat de SG zowel eigenaar is als opdrachtgever voor Beheer en Onderhoud. Vanuit theoretisch oogpunt is de gedachte achter de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever dat de – mogelijk strijdige – belangen van eigenaar (gericht op continuïteit en opdrachtgever (gericht op efficiency) tegen elkaar worden afgewogen.

Het model van scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar is tussen Rijkswaterstaat en VenW verlaten. Belangrijk daarbij was de zorg dat beleidsmakers van VenW minder prioriteit geven aan beheer en onderhoud. Mede om die reden is de sturing op dit terrein neergelegd bij de Secretaris-generaal. In de paragraaf over prestatiesturing gaan we hier verder op in.

Kanttekening: meervoudig sturing

In dit hoofdstuk staan we stil bij de gedefinieerde agentschapsrelaties tussen VenW en Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat ondervindt echter op meer manieren sturing dan alleen via het baten-lastendienstmodel. Sturing op *input* vindt plaats doordat Rijkswaterstaat moet voldoen aan Rijksbrede doelstellingen op het terrein van bijvoorbeeld formatie en inhuur. Daarnaast is er een sterk *inhoudelijke* sturingslijn waar het gaat om het uitvoeren van specifieke projecten en programma's (Spoedaanpak, Sneller en Beter). Deze sturing komt 'bovenop' de sturingsrelaties die passen bij het baten-lastendienstmodel.

Met name voor Rijkswaterstaat is deze 'driedubbele sturing' complex omdat ze de ruimte die het baten-lastendienstmodel biedt direct inperkt en integrale afwegingen bemoeilijkt.

4.2 Projectsturing

MIRT-spelregels en aanvullende afspraken

Aanlegprojecten worden aangestuurd op basis van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Hierin legt het rijk de investeringsafspraken over ruimtelijke projecten vast in halfjaarlijkse bestuurlijke overleggen. Het MIRT biedt instrumenten voor een integrale afweging van voorstellen voor fysieke projecten in het ruimtelijk domein.

Doel van het MIRT is om meer samenhang te brengen in investeringen in grote ruimtelijke projecten (zoals de ontwikkeling van de Zuidoostvleugel van Brabantstad), infrastructuur en (openbaar) vervoer. Het MIRT wil een helder kader bieden voor de bestuurlijke afwegingen bij aanlegprojecten. Het MIRT is daarom in verschillende, helder afgebakende fasen opgeknipt, waarbij iedere fase steeds wordt afgerond met een beslismoment.

De kern van het MIRT is dat ruimtelijke ontwikkeling steeds van start gaat met een strategische verkenning op bestuurlijk niveau in de Gebiedsagenda. Nederland is daarvoor opgedeeld in een achttal 'gebieden', waarin per gebied in samenhang wordt aangegeven wat de ruimtelijke opgaven zijn en op welke wijze deze worden geadresseerd. In onderhandelingen tussen het rijk en de regio worden afspraken gemaakt over de strategie voor de gebiedsontwikkeling. Verschillende elementen worden in samenhang met elkaar bekeken: hoe verhoudt bijvoorbeeld de nieuwe woningbouw zich tot het noodzakelijke openbaar vervoer? Daarnaast worden

mogelijke projecten die in de toekomst worden uitgevoerd, in de gebiedsagenda opgenomen. In dit stadium worden overigens nog geen financieringsafspraken gemaakt.

Op basis van de Gebiedsagenda worden in het kader van de verkenningen nadere varianten uitgewerkt. Dit kan in twee kaders: de sectorale projecten, die zich specifiek richten op een enkel knooppunt en de gebiedsgerichte projecten, waarin de ruimtelijke departementen samen werken met partijen in de regio. Doel is om tot integrale afwegingen en besluiten te komen en deze daarna ook geïntegreerd per gebied aan te pakken.

Door deze nieuwe werkwijze – en door de wens in het kader van Sneller en Beter meer op hoofdlijnen naar de verschillende alternatieven te kijken – is de verkenningsfase voor fysieke projecten steeds bestuurlijker en beleidsmatiger van karakter geworden. Dat heeft tot gevolg dat de rol van het bestuursdepartement in de verkenningsfase groter wordt, ten koste van de rol van de regionale diensten van Rijkswaterstaat. De focus van het bestuursdepartement heeft zich deels verschoven in de richting van de regio's, waar die contacten voorheen op tamelijk autonome wijze door de regionale diensten werden onderhouden. Tegelijkertijd opereert het bestuursdepartement in de afstemming tussen de departementen die een rol ten opzichte van de regio spelen. Rijkswaterstaat speelt in deze fase een adviserende rol, waarbij de kern van de advisering gaat over de technische en financiële haalbaarheid van de verschillende voorstellen.

In de planfase worden mogelijke oplossingen met elkaar vergeleken. Als de verkenningsfase goed is doorlopen, is het grootste deel van de keuzes over de te ontwikkelen variant reeds gemaakt. Waar vroeger verschillende varianten technisch werden uitgewerkt, wordt er nu toegewerkt naar een situatie waarin maar één voorkeursvariant wordt doorgerekend. Ook in deze stap is het bestuursdepartement leidend. Rijkswaterstaat heeft een beleidsondersteunende rol.

In de derde (realisatie)fase wordt Rijkswaterstaat leidend en is Rijkswaterstaat integraal verantwoordelijk voor de realisatie van het betreffende project. De betrokkenheid van de beleidsDG's bij realisatie beperkt zich bij aanlegprojecten tot inhoudelijke wijzigingen in tijd, geld en scope (inhoud/kwaliteit) van het product en het herverdelen van financiële mee- en/of tegenvallers. Dienst Infrastructuur is verantwoordelijk voor de feitelijke realisatie (van de projecten groter dan 35 miljoen). Hierbij worden waar mogelijk projectmedewerkers ingeschakeld van de betreffende regionale dienst. De regionale dienst is verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement, dat wil zeggen het contact met stakeholders, publiek en media.

<i>Fase</i>	<i>Rol Rijkswaterstaat</i>	<i>Instrument</i>
Verkenning (fase 1)	Inbrengen van de kennis over de regionale verhoudingen; advisering over technische en financiële haalbaarheid van voorstellen	Capaciteitssturing
Planuitwerking (fase 2)	Onderhouden contacten met de regionale spelers en ontwerpen en doorrekenen van (de verschillende varianten van) het plan	Projectsturing
Realisatie (fase 3)	Aanbesteden en contracteren van het project en sturen op 'tijd, geld en scope'.	Projectsturing

Uitwerking in de praktijk

Op basis van het MIRT is de praktijk voor projectsturing de afgelopen jaren gegroeid. De helderheid van het MIRT draagt hier aan bij. In de realisatiefase is een belangrijke en onomstreden rol weggelegd voor Rijkswaterstaat, Dienst Infrastructuur (DI), die de leiding heeft bij de aanleg van grote projecten. De samenwerking tussen regionale dienst en de DI verloopt over het algemeen goed. De DI staat in aanzien bij de regionale diensten doordat er specifieke expertise op hoog niveau wordt geleverd. Doordat medewerkers van de regionale diensten worden uitgeleend aan de DI, is er kennisuitwisseling tussen DI en de regionale dienst waar het project wordt gerealiseerd.

In de praktijk blijkt de beheersing van aanlegprojecten voor zowel Rijkswaterstaat als VenW een lastige klus. Dit is onder andere het gevolg van de druk vanuit verschillende kanten, die regelmatig leidt tot aanpassingen in de scope. Hierdoor worden de (MIRT-) spelregels niet altijd opgevolgd en moeten projectbudgetten worden bijgesteld. Wijzigingen leiden tot terugkerende debatten tussen VenW en Rijkswaterstaat. Vanuit de beleidsDG's van VenW is de kritiek op Rijkswaterstaat dat (financiële) tegenvallers regelmatig pas laat in het proces naar boven komen.

De rolverdeling tussen VenW en Rijkswaterstaat vraagt aandacht. Materieel leidt de beweging naar gebiedsgericht werken tot concentratie van het beleid bij het kerndepartement, dat een steeds prominentere rol krijgt bij bijvoorbeeld het opstellen van de gebiedsagenda en het doen van integrale verkenningen. Om te voorzien in de noodzakelijke afstemming tussen alle betrokkenen, zijn de halfjaarlijkse 'Landsdelige' MIRT-overleggen geïntroduceerd, waarin alle betrokkenen aan de tafel zitten (ministers V&W, VROM, gedeputeerden, wethouders en soms LNV, EZ). Rijkswaterstaat is in die overleggen vertegenwoordigd vanuit zijn kennis en verantwoordelijkheid als netwerkbeheerder en adviseur. Hiermee is meer structuur in de regionale relaties gebracht. De structuur sluit aan op de verschillende verantwoordelijkheden en de afspraken bij de vorming van het kabinet Balkenende IV, waarbij het vroegere MIT is verbreed naar het MIRT. De regionale diensten van Rijkswaterstaat blijven verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement en inpassing van het projecten in hun gebied, en onderhouden vanuit die rol contacten met de regionale spelers.

Uit de evaluatie blijkt dat de nieuwe structuur nog niet voldoende antwoord geeft op de behoeften van de partners in de regio. De afstand tussen RWS-regio en de beleidsbepalers is – mede door het centrale sturingsmodel van Rijkswaterstaat (zie verder) – in de praktijk te groot. In gesprekken met bestuurlijke spelers in de regio merken de mede-overheden op dat Rijkswaterstaat niet altijd snel kan reageren op vragen vanuit de regio – vooral wanneer het problemen betreft waarover vroeger meer directe afspraken te maken waren met de regiodirecties. Het ontbreekt op dit ogenblik nog aan een voldoende uitgewerkte structuur voor het relatiemanagement tussen VenW en de regio. Het kerndepartement is op dit ogenblik onvoldoende toegerust voor intensief regionaal overleg. Voorheen hadden de regionale HID'en meer vrijheid om regionale problemen en prioriteiten aan te pakken, maar die verantwoordelijkheid is verschoven naar de beleidsDG's als opdrachtgevers. Bij de regionale diensten van Rijkswaterstaat voelt men dit als een verlies, vooral wanneer men het gevoel heeft dat er problemen in hun regio als posterioriteit worden beschouwd.

Een recent proefschrift van Margo van den Brink (Rijkswaterstaat 'on the horns of a dilemma') beschrijft hoe Rijkswaterstaat zich in ruimtelijke planpraktijken 'in een spagaat' voelt. Enerzijds heeft Rijkswaterstaat zijn expertstatus nodig om belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheden te borgen, zoals de bescherming tegen overstromingen. Anderzijds is nodig dat Rijkswaterstaat zich niet alleen als deskundige opstelt, maar in staat is om te

reageren op maatschappelijke en politieke omstandigheden en zich te ontwikkelen tot een responsieve, effectieve en efficiënte overheidsorganisatie. Het gevolg is volgens Van den Brink dat de technische expertise van Rijkswaterstaat onvoldoende uit de verf komt en de regierol van Rijkswaterstaat in de planfase ondersneeuwt.

4.3 Prestatiesturing

Rijkswaterstaat voert het verkeers- en watermanagement, beheer en onderhoud aan de netwerken uit op basis van afspraken met de opdrachtgever – in dit geval de Secretaris-generaal. De afspraken zijn vastgelegd in *Service Level Agreements* (SLA's) per netwerk (wegen, vaarwegen en watersystemen). Gedachte achter de SLA-methodiek is dat Rijkswaterstaat op basis van haar kennis van de uitvoering zelf kan bepalen op welke wijze de beoogde resultaten worden behaald. De DG Rijkswaterstaat brengt aan de Secretaris-generaal offerte uit voor elke SLA. De Secretaris-generaal geeft – na advies door de beleidsDG's – opdracht voor de uitvoering van de SLA's aan Rijkswaterstaat.

De SLA's bevatten afspraken over te leveren kwaliteitsniveaus (prestatie-indicatoren, PIN's) en daaraan gekoppelde prijzen. De SLA's zijn bij de start van het agentschap voor de duur van een jaar afgesloten, maar zijn inmiddels meerjarig.. De huidige SLA's voor de drie netwerken hebben betrekking op de periode 2008-2012. Met de Secretaris-generaal zijn de waarden van de PIN's meerjarig bepaald en zijn de financiële consequenties van de SLA's voor een groot deel vastgelegd in de begroting van VenW.

Jaarlijks vindt een actualisatie van de lopende SLA plaats. Prioriteiten en bijhorende PIN's worden waar nodig bijgesteld. Aan de hand van drie metingen per jaar wordt bepaald of aan het serviceniveau wordt voldaan. Hierover wordt gerapporteerd aan de Secretaris-generaal en de beleidsDG's. De prestatie-indicatoren komen aan de orde in de periodieke gesprekken tussen de Secretaris-generaal en de directeur-generaal Rijkswaterstaat.

De prestatie-indicatoren geven aan welk prestatieniveau Rijkswaterstaat moet realiseren gegeven de beschikbare middelen. Deze PIN's worden gemeten in outputtermen: hoe het netwerk erbij ligt, dan wel hoe het met de dienstverlening op een netwerk staat.

PIN's in SLA's

Bij het vaststellen van PIN's wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsdoelstellingen, serviceniveaus voor gebruikers en basisprestaties van het netwerk. In dit kader lichten we de systematiek toe aan de hand van de SLA voor het hoofdwegennet.

- . Bij *basisprestaties* gaat het om intrinsieke en externe normen en richtlijnen die ten grondslag liggen aan het onderhoud. Deze prestatie-indicatoren hebben in het algemeen een technisch karakter. Voorbeelden zijn de maximale spoordiepte en de stroefheid en vlakheid van het wegdek. De basisprestaties zijn gekoppeld aan het basisonderhoudsniveau (BON, zie verder).
- . PIN's voor *serviceniveaus* hebben betrekking op de gebruikers. Voorbeelden van PIN's zijn de beschikbaarheid van wegcapaciteit, de aanrijtijd bij incidenten en de kwaliteit van rust- en verzorgingsplaatsen.
- . Tenslotte zijn er PIN's die betrekking hebben op *beleidsdoelstellingen*. Een belangrijke PIN in deze is 'verkeersveiligheid'.

Uitwerking in de praktijk

De evaluatie laat zien dat er bij de sturing op beheer en onderhoud via SLA's een verschil in focus en expertise is tussen Rijkswaterstaat en VenW. Netwerkmanagement, beheer en onderhoud krijgen vanuit het kerndepartement minder aandacht dan politiek gevoeliger aanlegprojecten. Deze taken worden in de praktijk gezien als relatief 'beleidsarm' en minder urgent. In de afgelopen jaren is er vanuit het kerndepartement relatief weinig aandacht geweest voor beheer en onderhoud. De beleidsDG's hielden zich in de praktijk ver van de SLA's en gaven weinig invulling aan hun adviserende rol.

De hoofddirectie Financiën, Management & Control (FMC) adviseert de SG bij het overleg over de SLA's. FMC heeft als controller echter weinig zicht op de relatie tussen PIN's, de kostenbepalende factoren en de daarmee samenhangende keuzes die Rijkswaterstaat maakt. Ook de beleidsDG's geven aan dat de SLA's voor hen te weinig transparant zijn.

In het algemeen is te constateren dat de sturing via SLA's en PIN's te mager is vormgegeven. In de eerste plaats zijn de gedefinieerde 'producten' in de SLA van een erg hoog abstractieniveau, terwijl de PIN's in sommige opzichten juist erg operationeel zijn. Die combinatie maakt beleidsmatige afwegingen (wat zijn de gevolgen van meer of minder inzet op een bepaald product) lastig.

Daarnaast is een belangrijk bezwaar vanuit VenW dat Rijkswaterstaat voor beheer en onderhoud vrijwel geen keuzemogelijkheden aanbiedt. Een belangrijk pijnpunt daarbij is het hanteren van het *Basis Onderhoudsniveau (BON)*. Bij het onderhouden van het areaal geeft het basisonderhoudsniveau (BON) aan welk pakket aan maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud volgens Rijkswaterstaat noodzakelijk is om de infrastructuur die Rijkswaterstaat beheert op langere termijn in stand te houden en naar behoren te laten functioneren.

Het BON is door Rijkswaterstaat gedefinieerd en op RWS-centraal niveau vastgesteld. In het BON staan de uitgangspunten, het te beheren areaal en de taken van Rijkswaterstaat beschreven. Het BON is ingebed in zogenoemde 'Object Beheer Regimes'. De raming van de onderhoudskosten komt tot stand door de gemiddelde kosten van onderhoud aan projecten (p) te vermenigvuldigen met het aantal objecten (q).¹ Achterstallig onderhoud ontstaat in deze definitie wanneer de infrastructuur niet langer aan dit niveau voldoet.

De gekozen methode is voor de beleidsDG's onvoldoende inzichtelijk en dat maakt beleidsafwegingen vrijwel niet mogelijk. Daarnaast fungeert het BON in de praktijk als minimumniveau: Rijkswaterstaat biedt tot op heden geen differentiatie en/of scenario's aan op basis waarvan beleidsmatige afwegingen kunnen worden gemaakt.

Een belangrijk knelpunt in de aansturing is verder de strikte scheiding tussen aanleg enerzijds en beheer en onderhoud anderzijds. Die scheiding is al ingebakken in het sturingsmodel (paragraaf 4.1), waar voor de beleidsDG's slechts een adviserende rol inzake beheer en onderhoud is weggelegd. De scheiding tussen aanleg en beheer/onderhoud is problematisch voor de sturing, omdat de kosten voor beheer/onderhoud voor een belangrijk deel voortvloeien uit beslissingen in de aanlegfase.

¹ In de formule is ook de factor gebruiksintensiteit (g) opgenomen, maar deze is nog niet operationeel.

Om rationele afwegingen ten aanzien van onderhoud te kunnen maken, is verder een systematiek van *asset management* nodig. Dat wil zeggen dat duidelijk moet zijn wat de omvang en staat van het areaal is, en welke (onderhouds- en vervangings)opgave daarmee is gemoeid. Op dit ogenblik is de onderhoudstoestand van het areaal van Rijkswaterstaat onvoldoende scherp in beeld. Over het algemeen is wel bekend, wat de aard en omvang is van het areaal, maar het ontbreekt voor aanzienlijke delen nog aan eenduidig en in systemen vastgelegd inzicht in de (onderhouds)kwaliteit van de vele duizenden objecten. In de huidige systematiek zijn vervangingsinvesteringen vrijwel niet in beeld.

Ook mist Rijkswaterstaat een vastgestelde systematiek om de onderhoudsopgave te kunnen vertalen in financiële gevolgen. Rijkswaterstaat hanteert – net als provincies en gemeenten – een systematiek van rationeel wegbeheer. Op basis van inspecties wordt via geobjectiverde normen bepaald, welke onderhoudsmaatregelen noodzakelijk zijn. In een belangrijk opzicht zijn provincies en gemeenten verder dan Rijkswaterstaat. Provincies en gemeenten zijn in staat, op basis van de onderhoudsplanning te komen tot inzicht in de financiële middelen die nodig zijn om op een financieel verantwoorde wijze aan de zorgplicht te voldoen. Er worden stappen in het *asset management* gezet, maar vooralsnog is Rijkswaterstaat nog onvoldoende in staat te laten zien, wat de gevolgen zijn (in termen van prestaties en financiën) van het maken van keuzes in onderhoud en vervanging. Er wordt nog beperkt gewerkt met risicogestuurd of probabilistisch onderhoud en worden afwegingen onvoldoende scherp gemaakt.

Samenvattend: de invoering van prestatiebesturing voor beheer en onderhoud heeft tot op heden onvoldoende geleid tot de gewenste effecten als grotere transparantie, prikkels voor doelmatigheid en rationele en beleidsmatige afwegingen. Aan de zijde van VenW ligt een belangrijke beperking in de manier waarop de sturing is belegd. De hoofddirectie FMC is onvoldoende toegerust en de beleidsDG's zijn te weinig geïnteresseerd geweest in beheer en onderhoud. Aan de kant van de opdrachtnemer speelt dat Rijkswaterstaat worstelt met het vertalen van de technische opgave in beleidsmatige keuzes, en – deels vanuit bezorgdheid voor vermindering van middelen voor B&O ten gunste van aanleg – terughoudend is geweest in het bieden van transparantie en realistische keuze- en differentiatiemogelijkheden. Gezamenlijk zijn Rijkswaterstaat en het kerndepartement er tot op heden te weinig in geslaagd, een gemeenschappelijke taal te spreken en te komen tot een vruchtbare systematiek van werken.

Al in 2006 concludeerde een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) dat de sturing op beheer en onderhoud te wensen overliet.

IBO beleid en onderhoud infrastructuur

In 2006 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Beleid en onderhoud infrastructuur,¹ uitgevoerd, waarin wordt geconstateerd dat het gebied van beheer en onderhoud nog een te technisch domein lijkt te zijn, dat voor buitenstaanders redelijk ontoegankelijk is. Het rapport identificeert enkele 'beleidsknoppen' waaraan 'gedraaid' kan worden bij het bepalen van de noodzaak en kosten van onderhoud.

Ten behoeve van de afweging en de transparantie zijn, naast het meer gebruiken van kostenbatenanalyses, ook een efficiënte bedrijfsvoering, de toepassing van innovatieve contractvormen en daaraan gekoppeld een groeiende rol voor het bedrijfsleven van belang. De onderhoudsproblematiek zou een meer integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de

¹ Onderhoud beter onderhouden, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2004-2005, nr. 4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XII enz., nr. 57

beleidsontwikkeling. Daarmee komt ook de maatschappelijke dimensie (naast de technische en bedrijfseconomische) meer tot zijn recht.

In de reactie geeft het kabinet aan, het rapport te onderschrijven en het streven naar een meer integrale benadering van onderhoud te ondersteunen. Bij te nemen bestuurlijke en politieke onderhoudsbeslissingen dienen volgens het kabinet zoveel mogelijk facetten op een vergelijkbare (transparante) wijze in beeld gebracht te kunnen worden.

De conclusies uit dit IBO zijn anno 2010 nog steeds actueel. Wel is er sprake van een leerproces bij beide partijen. De betrokkenheid van de beleidsDG's is recent toegenomen. De SLA's voor de natte infrastructuur bieden meer inzicht in de relatie tussen activiteiten en kosten. Ook wordt binnen Rijkswaterstaat gewerkt aan het ontwikkelen van differentiatie-mogelijkheden en keuzes voor in de SLA.

4.4 Sturing binnen Rijkswaterstaat

Managementcyclus

De veranderde sturingsrelaties hebben op verschillende manieren hun doorwerking binnen de organisatie van Rijkswaterstaat. De sturing binnen Rijkswaterstaat krijgt vorm via managementcontracten en een uitgebreid 'stoplicht'systeem voor de verschillende doelen en prestatie-indicatoren.

In vierjaarlijkse managementcontracten worden de resultaatsafspraken die gelden voor de DG Rijkswaterstaat doorvertaald in product- en capaciteitsafspraken voor de HID's van Rijkswaterstaat. Naast afspraken over de eigen taken, worden hier ook afspraken gemaakt over de bijdrage die iedere HID levert aan de doelstellingen van Rijkswaterstaat als geheel. Daarbij valt te denken aan het uitdragen van best practices en het uitvoeren van pilots die voor heel Rijkswaterstaat resultaten kunnen boeken.

Het 'stoplicht-systeem' werkt als dashboard voor de sturing van DG naar de HID's. In een periodieke cyclus van gesprekken wordt scherp gekeken naar de toegezegde en behaalde resultaten en naar financiële consequenties. De systematiek draagt ertoe bij dat Rijkswaterstaat in toenemende mate in staat is direct te sturen op de doelstellingen van de organisatie .

Programmering beheer en onderhoud

Ook in het domein van beheer en onderhoud is sprake van versterkte interne sturing. Bij de verdeling van de middelen voor beheer en onderhoud worden meerjarige prioriteiten gesteld. De landelijke diensten voeren inspecties uit en hebben het voortouw bij het formuleren van de prioriteiten op basis van de onderhoudsbehoefte en de beleidsprioriteiten. Op basis van de prioriteiten worden de budgetten over de regionale diensten verdeeld. Deze prioriteiten worden binnen Rijkswaterstaat afgestemd in het landelijke programmeringsoverleg. De afspraken met de regionale diensten maken een belangrijk onderdeel uit van de managementcontracten van de directeur-generaal Rijkswaterstaat met de HID's.

Met het voorwerk van de landelijke diensten ligt in de beleving van de regionale diensten wel het overgrote deel van het budget voor beheer en onderhoud (80 à 90%) in de regio vast. De grote winst hiervan is dat er op landelijk niveau optimalisatie tot stand komt. Vanuit de regionale diensten wordt het belang hiervan onderschreven, ook al betekent dit dat er minder ruimte is voor optimalisatie van de middelen op regioniveau. Ook de externe partijen in de regio ondervinden hierdoor dat er minder dan vroeger ruimte is om invloed uit te oefenen op de regionale uitvoering van taken.

Uniformering Rijkswaterstaat

Uit het onderzoek blijkt dat Rijkswaterstaat in de afgelopen jaren is gegroeid 'van zeventien naar één'. Waar de oude organisatie zich liet kenmerken als 'een eilandenrijk van autonome koninkrijken', opereert Rijkswaterstaat in toenemende mate als één organisatie, zowel intern als naar buiten. Er is een sterke eenheid van opvattingen en een helder gevoelde landelijke verantwoordelijkheid. De regionale diensten zijn meer dan vroeger aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid voor heel Rijkswaterstaat. Het uniformeren van de regiostructuur en de vorming van landelijke diensten hebben daar in belangrijke mate aan bijgedragen, naast de activiteiten in het kader van de organisatieontwikkeling. De bestuurlijke en ambtelijke grip op het werk van Rijkswaterstaat is fors versterkt.

De uniformering is tot stand gebracht door een sterke concentratie van besluitvorming en sturing. Daarmee is echter – bewust – de handelingsruimte voor de regio's kleiner geworden. Door de grotere rol van het kerndepartement in gebiedsverkenningen en de landelijke programmering van beheer en onderhoud is de snelheid van handelen en flexibiliteit op regioniveau afgenomen. RWS'ers in de regio en hun counterparts (regionale overheden) ervaren regelmatig een gebrek aan mandaat en/of middelen om in te kunnen spelen op de regionale situatie.

5 Financiën

5.1 Financieel model en balans

Kas versus baten-lasten

Het financiële model bij Rijkswaterstaat heeft een hybride karakter. Een deel van de inkomsten en uitgaven loopt via het baten-lastenstelsel en een deel loopt via het kasstelsel. Per hoofdactiviteit is de financiering verschillend. Voor een deel is dit het gevolg van de verschillende sturinglijnen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn uiteengezet. Voor een deel zijn de verschillen te herleiden tot de afspraken die zijn gemaakt bij de invoering van het baten-lastenstelsel in 2006. Bij elkaar genomen is het beeld complex.

Beknopt weergegeven verlopen de geldstromen als volgt.

- De uitgaven voor *beheer en onderhoud en verkeersmanagement* worden als agentschapsbijdrage gefinancierd uit het Infrafonds. De afspraken over activiteiten en prestaties zijn vastgelegd in de SLA's
- De externe programmakosten voor *investeringen en groot variabel onderhoud* worden eveneens uit het Infrafonds gefinancierd. Alle onderhoudsprojecten groter dan 30 miljoen euro worden gerekend tot groot variabel onderhoud. De uitgaven hiervoor worden verantwoord in het GVKA¹.
- De kosten van *onderhoud, de interne kosten en de Landelijke Diensten* van Rijkswaterstaat² die samenhangen met projecten voor aanleg en groot variabel onderhoud (voorbereiding, coördinatie, toezicht, et cetera) worden via de baten-lastensystematiek geadmistreerd.
- De kosten voor *planstudies naar aanleg van infrastructuur* lopen in zijn geheel (dus zowel de uitbestede onderzoeks- en studiekosten als de interne kosten van Rijkswaterstaat) via het baten-lastenstelsel
- De uitgaven voor *beleidsondersteunend advies (BOA)* lopen voor het overgrote deel via het baten-lastenstelsel³.

Figuur 3: Financieringsmodel Rijkswaterstaat per hoofdactiviteit

	Hoofdwegennet		Hoofdvaarwegennet		Hoofdwatersystemen	
Aanleg en groot variabel onderhoud	BLS	KAS	BLS	KAS	BLS	KAS
Beheer, onderhoud en verkeersmanagement	BLS		BLS		BLS	
Beleids ondersteuning en Advies (BOA)	BLS	KAS	BLS	KAS	BLS	KAS

Rijkswaterstaat voert twee verschillende administraties, een GVKA(kas)-administratie en een baten-lastenadministratie. In de baten-lastenadministratie worden activa en passiva, alsmede baten en lasten vastgelegd die verband houden met activiteiten van Rijkswaterstaat.

¹ Geïntegreerde Verplichtingen KasAdministratie, de financieringssysteematiek voor (het overgrote deel van) de Rijksoverheid.

² zie 3.1

³ De uitgaven voor extern onderzoek in het kader van BOA lopen via het kasstelsel. BOA vormt echter een relatief bescheiden onderdeel van de RWS-begroting. Om die reden blijft dit onderwerp in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

Vergoeding van VenW

De projecten in het kader van aanleg en groot variabel onderhoud worden niet gefinancierd vanuit de opbrengsten van Rijkswaterstaat, maar lopen rechtstreeks via de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de GVKA-administratie van Rijkswaterstaat worden de inkomsten en uitgaven vastgelegd die gepaard gaan met de uitbesteding van MIRT-projecten.

Jaarlijks ontvangt Rijkswaterstaat van het kerndepartement een vergoeding voor de kosten van beheer en onderhoud, planstudies en overige kosten (personele kosten, indirecte kosten). Deze vergoeding van Verkeer en Waterstaat is in beginsel gebaseerd op de omvang van het areaal en de daarmee samenhangende externe productkosten voor beheer en onderhoud. Een deel van de vergoeding is voor interne kosten.

Rijkswaterstaat krijgt de vergoeding voor beheer en onderhoud uitgekeerd als een integraal budget. Het budget is opgebouwd per product, waarbij met behulp van *Service Level Agreements* (SLA's, zie 4.3) afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Er worden vanuit het departement echter geen bestedingsvoorschriften gespecificeerd, met uitzondering van een aantal specifieke aanvullende opdrachten (de zogenaamde plus- en servicepakketten, bijvoorbeeld op het terrein van verkeersmanagement). Bij de budgetten voor planstudies wordt aangegeven welke planstudies daarvoor verricht dienen te worden. Per studie worden met de betreffende beleids-DG afspraken gemaakt over het budget, inclusief de kosten voor uitbesteed onderzoek. De apparaatskosten (lonen, materiële kosten, rentelasten en afschrijvingen) zijn echter weinig flexibel en daarmee in hoge mate vaste kosten. In combinatie met de beperkte beschikbare middelen worden de externe productkosten voor beheer en onderhoud, die veel meer variabel zijn, gemakkelijk een saldopost in de jaarbegroting van Rijkswaterstaat.

In de tabel hieronder staat een uitsplitsing van de toegerekende apparaatskosten aan de verschillende sturingslijnen. De apparaatskosten voor Beheer en Onderhoud zijn verreweg het grootste.

Tabel 4: Kostenvergoedingen V&W voor agentschap Rijkswaterstaat (x 1mln.€)

	Sturing	2006	2007	2008	2009
Apparaatskosten Beheer & Onderhoud	prestatie	791	879	842	844
Apparaatskosten MIRT	projecten	254	235	254	279
Kostenbijdrage BOA	capaciteit	33	38	32	29
Totale apparaatskosten (IK)		1.078	1.152	1.128	1.152

Bron: Rijkswaterstaat

Structuur balans Rijkswaterstaat

Het hybride karakter van het financieringsmodel heeft als gevolg dat Rijkswaterstaat een 'onvolledige' balans heeft. Bij de start van Rijkswaterstaat als baten-lastenstelsel is in overleg met het ministerie van Financiën ervoor gekozen de netwerken (het areaal) *niet* op de balans te waarderen. Belangrijke overwegingen daarbij waren dat Rijkswaterstaat geen eigenaar is van het areaal en dat het agentschap maar beperkt in staat is om financiële risico's zelfstandig te dragen.

De bij Rijkswaterstaat toegepaste systematiek verschilt met die van de Rijksgebouwendienst en ProRail; deze organisaties waarderen de infrastructuur wel op hun balans. Meer in het algemeen is het waarderen van de infrastructuur geen uitzondering maar regel bij netwerkbeheerders. Ook provincies, gemeenten en waterstappen hanteren een kapitaaldienst.

Netwerkbeheerders in de energiesector en de drinkwatersector zijn structuurvennootschappen en hebben derhalve de infrastructuur op hun balans staan. Rijkswaterstaat vormt in dit opzicht de uitzondering.

De uitgaven op lopende projecten worden geactiveerd en komen als 'onderhanden werk' op de balans van Rijkswaterstaat te staan. Zodra de werken zijn opgeleverd worden de projecten van de balans afgevoerd. De balans van Rijkswaterstaat wordt dan ook gedomineerd door de post 'MIRT-projecten in uitvoering'. Deze post was op 31 december 2008 gewaardeerd op 6.382 miljoen euro, terwijl de waardering van alle activa tezamen 7.146 miljoen euro bedroeg.

In tabel 5 staat de ontwikkeling van de balanspost 'projecten in uitvoering' weergegeven.

Tabel 5: Projecten in uitvoering op Rijkswaterstaat balans (x 1 mln euro)

	2006	2007	2008	2009
Balans op 1 januari	16.705	15.652	11.991	6.382
Uitgaven	+1.476	+1.399	+1.829	+2.285
Oplevering	-2.529	-5.060	-7.438	-247
<i>Balans 31-12</i>	<i>15.652</i>	<i>11.991</i>	<i>6.382</i>	<i>8.420</i>

Bron: Jaarrekeningen Rijkswaterstaat (2006-2008)

De sterke teruggang van de balanspost is het gevolg van de oplevering van projecten. Met name de oplevering van een tweetal grote spoorprojecten die onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat zijn uitgevoerd hebben een grote invloed op de daling van deze balanspost. In 2007 is het laatste deel van de Betuwelijn opgeleverd, in 2008 van HSL-Zuid.

Als gevolg van bovenstaande werkwijze is de praktische betekenis van de balans zeer beperkt. Het balanstotaal fluctueert sterk en heeft weinig relatie met de *assets* die de organisatie in beheer heeft.

Financieel beheer

Het op orde hebben en houden van het financieel beheer (de GVKA administratie en de baten-lasten administratie) vormt een belangrijke voorwaarde voor een baten-lastenstelsel. Dit wordt dan ook nauwgezet beoordeeld door onder andere de auditdienst van het ministerie. Het financieel beheer bij Rijkswaterstaat is in hoofdlijnen op orde. De centralisatie van de administraties in het Shared Service Center in Utrecht en de invoering van één gestandaardiseerd ERP¹-systeem (SAP) hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de uniformering van de administraties binnen Rijkswaterstaat.

De accountantsverklaringen en de rapportages van de auditdienst over de afgelopen jaren zijn positief. De belangrijkste resterende aandachtspunten die de auditdienst heeft genoemd in het rapport bij de jaarrekening 2008 lagen op het terrein van het project- en contractbeheer (zowel aanleg als onderhoud), het materieel beheer en het ontvangstenbeheer. De laatste twee aandachtspunten zijn weggewerkt zo blijkt uit het rapport bij de jaarrekening 2009.

In de dagelijkse praktijk is het hanteren van twee administraties een ingewikkelde zaak. In administratief opzicht is Rijkswaterstaat opgebouwd uit twee bedrijven.

¹ Enterprise Resource Planning

5.2 Financiering beheer en onderhoud

Juist bij beheer en onderhoud zou de positieve bijdrage van het baten-lastenstelsel naar voren moeten komen. Immers, deze activiteiten zijn bij uitstek gebaat bij een meerjarige planning en de mogelijkheid om voor toekomstige uitgaven te kunnen reserveren. We kijken eerst hoe dit in theorie is uitgewerkt; daarna gaan we in op de praktijk.

Alle in- en externe kosten voor beheer en onderhoud (tot de grens van 30 miljoen euro) zijn bij Rijkswaterstaat onder het baten-lastenstelsel gebracht. In de bijdrage aan het agentschap voor beheer en onderhoud zitten zowel de externe productkosten (EPK) als de interne kosten voor het apparaat (IK). Voor de keuze voor deze systematiek waren verschillende argumenten:

- In de eerste plaats biedt de baten-lastensystematiek grotere flexibiliteit om fluctuaties in de onderhoudsprogrammering op te kunnen vangen.
- Daarmee hangt samen dat een baten-lastenadministratie de mogelijkheid biedt om te reserveren voor toekomstige uitgaven, zoals bij vervangingsinvesteringen. Op die manier ontstaan financiële stromen die minder instabiel zijn dan de toevallige kasuitgaven en kunnen integrale afwegingen gemaakt worden over de totale, meerjarige kosten van investeringen.
- Ten derde kan een prikkel voor efficiency ontstaan wanneer externe productkosten (vooral uitbestedingen aan aannemers en ingenieursbureaus) en interne apparaatskosten gebundeld worden. Op die manier zou een doelmatigheidswinst op de externe kosten gebruikt kunnen worden voor investeringen in het eigen apparaat, c.q. het opbouwen van eigen vermogen.

De externe productkosten waren in 2008 bijna 3,3 miljard euro tegenover 1,1 miljard euro interne kosten (directe uitvoeringskosten, overhead en landelijke taken). Met de intensivering van projecten voor aanleg en groot variabel onderhoud zijn de externe productkosten in de afgelopen jaren sterk gestegen, terwijl de interne productkosten ongeveer gelijk bleven (zie tabel 6).

Tabel 6: Lasten agentschap Rijkswaterstaat (x 1 mln.€)

	<i>stelsel</i>	2006	2007	2008	2009
Aanleg en groot onderhoud (EPK)	KAS	1.476	1.399	1.829	2.285
Beheer en onderhoud (EPK)	BLS	1.146	1.385	1.464	1.282
Apparaatskosten (IK)	BLS	1.078	1.152	1.128	1.152
Totaal		3.700	3.936	4.421	4.719

Bron: Jaarrekeningen Rijkswaterstaat

In de praktijk zijn de potentiële voordelen van de toepassing van de baten-lastensystematiek maar beperkt. De gescheiden financiële stromen zorgen voor spanningen en suboptimale afwegingen bij beheer en onderhoud. De zegeningen die het agentschapsmodel in deze zouden moeten brengen, worden niet gerealiseerd.

Specifiek zijn de beperkingen de volgende:

- Bij het vaststellen van het onderhoudsprogramma geldt het BON-niveau (zie het vorige hoofdstuk) als basis. De daarvoor (op termijn) benodigde middelen zijn niet in de begroting voor beheer en onderhoud afgedekt. Mogelijk is er ook sprake van achterstallig onderhoud. Het vaststellen van benodigde middelen wordt bemoeilijkt omdat op onderdelen onvoldoende zicht bestaat op (de kwaliteit van) het areaal. Met name de toekomstig noodzakelijke renovaties en vervangingen en de daarmee samenhangende kosten zijn nog onvoldoende in beeld. Doelmatig financieel beheer van de infrastructuur – *asset management* – is daarmee (nog) niet voldoende mogelijk.

- Er is geen duidelijke relatie tussen uitbreiding van het areaal en budgetverhoging bij beheer en onderhoud. In de spoorinfrastructuur is dit wel het geval (zie kader).
- Tussen in- en externe kosten staat een schot aan het einde van het boekjaar. Een overschot op de externe kosten mag niet worden aangewend voor dekking van de interne kosten. In de jaarrekening worden beide kostensoorten apart verantwoord en hebben ze ieder een eigen exploitatieresultaat. Alleen het exploitatieresultaat voor de apparaatskosten komt ten gunste of ten laste van het eigen vermogen van Rijkswaterstaat.
- Door niet bestede c.q. meer bestede EPK-gelden te activeren als 'nog uit te voeren werkzaamheden' c.q. 'reeds uitgevoerde werkzaamheden' kunnen overschotten of tekorten over de jaargrens worden meegenomen. Deze werkwijze heeft echter meer het karakter van een egalisatierekening dan van een echte reservering voor te voorziene onderhoudsuitgaven. De ruimte om te sparen voor toekomstig benodigd onderhoud ontbreekt.

Voorbeeld: bijdrage Prorail¹

Alle kosten voor beheer en onderhoud zitten in de jaarlijkse bijdrage voor ProRail voor Beheer en Instandhouding. De bijdrage wordt vastgelegd in het Beheerplan waarvoor goedkeuring van de minister vereist is. Onderdeel van de besluitvorming is het consulteren van de vervoerders op het spoor. Na goedkeuring door de minister kan de Tweede Kamer alleen veranderingen in het Beheerplan aanbrengen met amendementen op de begroting van het ministerie van Verkeer en waterstaat. Het Beheerplan omvat zowel de interne als de externe kosten. ProRail heeft de vrijheid binnen de goedgekeurde begroting te schuiven.

Bij besluiten die uitbreiding van het areaal tot gevolg hebben wordt direct budget gereserveerd voor het toekomstige onderhoud. Voor de bekostiging van Beheer en Instandhouding van het bestaande areaal zijn 3 scenario's gepresenteerd, waarbij de kosten voor de gekozen variant meerjarig (momenteel tot en met 2020) ter beschikking worden gesteld.

De systematiek bij ProRail is helder en eenduidig, maar daarmee zijn verrassingen in de railinfrastructuur nog niet uitgesloten. Zie bijvoorbeeld het programma gericht op achterstallig onderhoud van wissels. Dit is het gevolg van het feit dat bij de splitsing van exploitatie en infrabeheer in het spoor inzicht in de toestand van areaal ontbrak. In het afgelopen decennium is veel werk verricht om dit in beeld te brengen, maar het is nog niet klaar.

5.3 Financiering aanleg

Omvang financiering

De projecten voor aanleg en groot onderhoud (boven 30 miljoen euro) worden gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds. De besluitvorming over deze projecten verloopt via de MIRT-procedures.

Terzijde: de grens van 30 miljoen is bij de start van het baten-lastenstelsel gekozen met als afweging de financiële risico's die Rijkswaterstaat zelfstandig moet kunnen dragen. Er is daarbij geen directe relatie gelegd met het type onderhoud in het project.

De uitgaven vanuit het Infrafonds in de RWS-netwerken zijn in afgelopen jaren sterk gestegen. De uitgaven in tabel 7 hebben betrekking op de totale kosten voor het project, dat wil zeggen zowel de externe productkosten als de bijdrage voor de interne apparaatskosten. Het Infrafonds is onderdeel van het kasstelsel van het rijk, maar het fonds kent een grotere flexibiliteit dan het

¹ Bron: ministerie V&W en Jaarverslag 2008 ProRail

kasregime dat voor departementale begrotingen geldt. Bij onderuitputting als als gevolg van vertraging blijven binnen het Infrafonds de gelden voor deze projecten beschikbaar (ze vloeien niet terug naar de algemene middelen). Het doorschuiven van projecten en bijhorende budgetten is in de afgelopen jaren veelvuldig gebeurd – met name vanwege luchtproblematiek – waardoor de realisatie steeds lager uitviel dan de begroting.

Tabel 7 Uitgaven Infrafonds voor netwerken Rijkswaterstaat (x 1 mln. €)

<i>Uitgaven projecten</i>	2006	2007	2008	2009
Aanleg	944	1.201	1.778	2.314
Beheer en onderhoud	1.565	1.757	2.030	1.969
Totaal	2.509	2.958	3.808	4.283

Bron: Jaarverslag Infrafonds 2008

In een consequent doorgevoerd baten-lastenstelsel zou de nieuwe infrastructuur worden geactiveerd op de balans en wordt er voor vervangingsinvesteringen gereserveerd in de vorm van afschrijvingen. Bij veel netwerkbeheerders wordt deze systematiek gevolgd. Voor het agentschap Rijkswaterstaat is deze keuze niet gemaakt. Het gevolg van deze keuze is dat groot onderhoud en reconstructies periodiek voor budgettaire verrassingen kunnen zorgen.

ProRail is een vennootschap met het ministerie van Verkeer en Waterstaat als enige aandeelhouder. ProRail is gegeven de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek verplicht een baten-lastenstelsel te voeren. Bij de splitsing van NS is de publieke infrastructuur op de balans van ProRail gezet. Alle investeringen in de infrastructuur staan op de balans van de vennootschap en worden op basis van vervangingswaarde afgeschreven. De afschrijvingstermijnen verschillen per investeringscategorie. De vervangingswaarde wordt bepaald conform de daarvoor geldende regels uit de richtlijnen voor de jaarrekening.

Met de afschrijvingen wordt gereserveerd voor vervanging en reconstructie van de investeringen die door ProRail zelf zijn gefinancierd. Nieuwe infrastructuur wordt gefinancierd door het rijk en om niet ter beschikking gesteld aan ProRail. Deze financiering loopt net als bij Rijkswaterstaat via het MIRT.

Ook ProRail kent net als Rijkswaterstaat gescheiden financieringsstromen voor investeringen (MIRT) en beheer en onderhoud (Beheerplan). Het verschil met Rijkswaterstaat is dat de nieuwe infrastructuur bij ProRail wel op de balans komt. In de balans wordt dit administratief verwerkt door tegenover de activering van de investeringen eenzelfde bedrag te boeken onder de post 'Overlopende passiva'. In de exploitatierekening gebeurt hetzelfde. De tegenrekening voor afschrijvingen is de post 'amortisatie investeringsbijdragen'. Deze werkwijze geldt ook voor vervangingen van door het rijk gefinancierde infrastructuur¹. Daarnaast is een belangrijk verschil met Rijkswaterstaat dat de prestaties van ProRail via benchmarks worden afgezet tegen ervaringen in het buitenland.

Opslagpercentage MIRT-projecten

De interne RWS-kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van MIRT-projecten worden gedekt uit een generiek opslagpercentage op de geraamde externe projectkosten. Behalve als dekking voor de kosten die direct samenhangen met de realisatie van het project, wordt uit dit opslagpercentage ook een deel van de kosten gedekt voor de uitvoering van overhead taken en

¹ Bron: ministerie V&W en Jaarverslag 2008 ProRail

binnen Rijkswaterstaat niet projectspecifieke gecentraliseerde primaire processen (zoals meet- en informatiediensten, ontwikkeling en onderhoud van modellen, kennis en innovatie etc).

Bij de start van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst is bewust gekozen voor een eenvoudige methodiek met een beperkt aantal producten en eenvoudige verdeelsleutels en niet voor (bijvoorbeeld) het onderkennen van grote aantallen kleinere producten en declareren op basis van tijdschrijven.

Doel was om onnodige bureaucratie te vermijden.

Formeel is het opslagpercentage vastgesteld op 20%. De hoogte van dit percentage is bij de start van Rijkswaterstaat bepaald op grond van ervaringsgegevens: een gemiddelde opslag van 20% op aanlegprojecten was nodig om de gemiddelde directe en toegerekende kosten te dekken. In de praktijk wordt de 20% opslag niet integraal toegepast, er zijn veel projecten die een lager percentage kennen. Rijkswaterstaat geeft aan dat de feitelijke opslag 14% bedroeg in 2009, en voor de jaren 2006 en 2007 uitkwam op circa 17%.

Tabel 8: Opslag voor IK in MIRT-projecten (x 1mln.€)

	2006	2007	2008	2009
Apparaatskosten MIRT (IK)	254	235	254	279
Externe uitgaven MIRT (EPK)	1.476	1.399	1.829	2.285
% opslag	17%	17%	14%	12%

Bron: Rijkswaterstaat

De opslagmethodiek roept in de praktijk veel onbegrip en misverstanden op, met name bij de beleids-DG's. De bezwaren richten zich op een aantal punten:

- De hoogte van het opslagpercentage is voor de omgeving van Rijkswaterstaat niet na te gaan.
- De systematiek gaat uit van een constante verhouding tussen de omvang van het project en de inspanningen van Rijkswaterstaat. In de praktijk ligt dat anders: de interne apparaatskosten van Rijkswaterstaat zijn in hoge mate vaste kosten, terwijl de externe productkosten variabel zijn.
- De systematiek heeft als potentieel pervers effect dat bij toename van de geraamde projectkosten automatisch de bijdrage voor Rijkswaterstaat zou toenemen terwijl dat niet altijd tot feitelijke hogere interne kosten leidt. Er zijn geen aanwijzingen zijn dat Rijkswaterstaat hiervan misbruik maakt, maar in elk geval is de opslagsystematiek geen prikkel om externe projectkosten te beperken.

Relatie aanleg – beheer en onderhoud; *life cycle management* en *DBFM*

Aanleg en beheer en onderhoud zijn vanouds sterk gescheiden werelden binnen Verkeer & Waterstaat en Rijkswaterstaat. Dit fenomeen wordt verstrekt door de gescheiden financieringsstromen. Met de invoering van het baten-lastenstelsel is in deze situatie maar weinig verandering ingekomen. In het vorige hoofdstuk zagen we dat er aparte sturingsrelaties zijn voor aanleg enerzijds en beheer en onderhoud anderzijds. De financiering van aanleg- en groot onderhoudprojecten stopt zodra het werk wordt opgeleverd. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur heeft geen consequenties voor de financiering van vervangingsinvesteringen, beheer en onderhoud. Bij nieuwe aanlegbeslissingen worden wel de onderhoudskosten geraamd maar deze worden - anders dan het IBO-rapport uit 2006 heeft aanbevolen - niet systematisch vertaald in budgettaire consequenties voor beheer/onderhoud.

Dat wordt goed zichtbaar bij projecten bij de toewijzing van middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Die mogen uitdrukkelijk niet voor beheer en onderhoud worden gebruikt.

In feite nemen beleidsmakers aan dat de groei van het areaal binnen de bestaande budgettaire kader voor onderhoud kan worden opgevangen en houden zij geen rekening met mogelijke achterstanden uit het verleden. Het budget voor regulier onderhoud groeit met een jaarlijkse

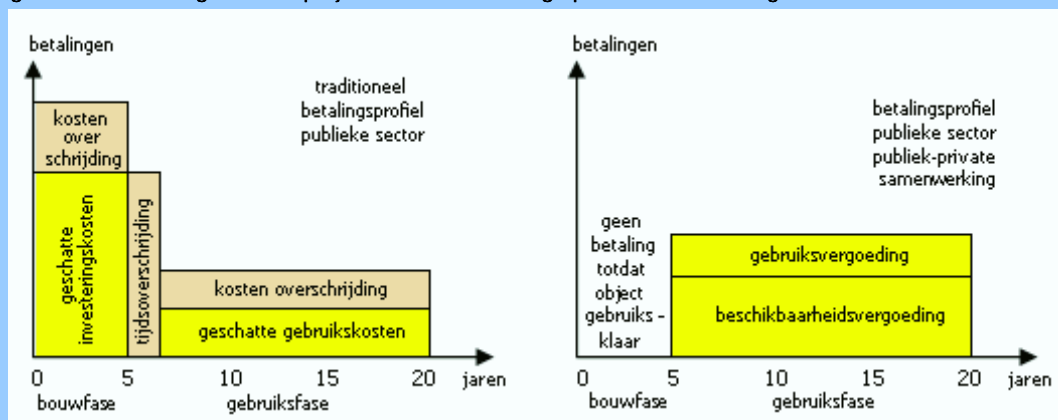
vaste factor van 1,5%, waarvan 0,5% voor groei van het areaal. Onbekend is in hoeverre dit percentage dekkend is voor de extra opgave. Het gehanteerde groeipercentage is niet gebaseerd op de feitelijke verandering in het areaal van de netwerken.

Als gevolg van deze scheiding tussen de aanleg enerzijds en regulier onderhoud anderzijds wordt er geen *life cycle management* over de gehele periode (van aanleg tot vervanging) toegepast. Het idee achter *life cycle costing* is dat er optimalisatie plaatsvindt van de investeringsmiddelen én onderhoudsgelden over de gehele levenscyclus.

DBFM-contracten

Toepassing van *life cycle management* is juist een inherent onderdeel van DBFM (Design Build Finance Maintenance). DBFM-contracten zijn een vorm van publiek-private samenwerking waarbij marktpartijen integraal ontwerp, aanleg, onderhoud en financiering voor hun rekening nemen. Rijkswaterstaat betaalt de exploitant hiervoor een jaarlijkse vergoeding. In figuur 4 is het verschil tussen de traditionele financiering van infrastructuurprojecten en de financiering bij PPS schematisch weergegeven.

Figuur 4: Financiering van PPS-projecten versus volledige publieke financiering¹



In de afgelopen jaren is het aantal DBFM-contracten van Rijkswaterstaat vergroot. Op dit moment is de omvang van DBFM contracten gemaximeerd op 10% van het budget in het Infrafonds. De Commissie Private Financiering van de Infrastructuur (Commissie Ruding) heeft in 2008 voorgesteld om 20% als maximum te nemen².

Vergroting van het aandeel van DBFM-contracten heeft als nadeel dat de flexibiliteit in het totale beschikbare budget vermindert. De huidige DBFM contracten worden aanbesteed op

¹ Bron: rapport Commissie Private Financiering Infrastructuur. N.B. de figuur lijkt te suggereren dat bij DBFM geen risico op overschrijding en vertraging bestaat. Dat is uiteraard niet het geval, wel zijn de risico's anders belegd.

² In theorie is denkbaar dat de gehele infrastructuur van Rijkswaterstaat wordt ondergebracht in DBFM contracten. Bij een dergelijke ontwikkeling zou de scheiding tussen de financiële stromen vanzelf worden opgeheven. Dit is goed vergelijkbaar met een privaat bedrijf dat haar kapitaalgoederen niet meer koopt maar leest. Bij een privaat bedrijf gaan bij leasing de kapitaalgoederen van de balans. In de jaarrekening moet onderdan wel melding worden gemaakt van de omvang en looptijd van leasecontracten. Overigens zou de organisatie van Rijkswaterstaat bij het bewandelen van deze route sterk van karakter veranderen, Rijkswaterstaat zou vooral contractbeheerder worden.

basis van de geraamde onderhoudslasten op basis(BON)-niveau. De berekende onderhoudslasten worden door het ministerie van Financiën in mindering gebracht op het totale beschikbare budget voor regulier onderhoud van Rijkswaterstaat. Bij te beperkte budgetten voor beheer en onderhoud kan dit tot scheefgroei leiden: DBFM-contracten voldoen wel aan het BON-niveau, terwijl de infrastructuur in volledig publiek beheer dan onder het basisniveau zakt.

6 Marktbenadering

6.1 Beleid

De verandering van de inkoopstrategie van Rijkswaterstaat is al voor de invoering van de batenlastendienst in gang gezet. De inzet van het inkoopbeleid is om de innovatiekracht van de markt actief te gebruiken bij het ontwerp en de uitvoering van de werken. Voor 2004 kende Rijkswaterstaat 'activiteit-gerichte contracten', waarbij marktpartijen konden inschrijven op werken op basis van gedetailleerde RAW-bestekken¹. De aanwezige kennis en ervaring bij marktpartijen werd daarmee onvoldoende benut en er was geen prikkel tot innovatie. Een ander effect van deze vorm van aanbesteding was dat Rijkswaterstaat als opdrachtgever voortdurend juridische conflicten met de aannemers uitvocht over fouten in contracten en vergoeding van meerwerk.

De basisprincipes van het nieuwe inkoopbeleid zijn:

- Van detailontwerp naar stimuleren innovatie
- Van laagste prijs naar prijs/kwaliteit performance
- Van decentraal inkopen naar gecoördineerd inkopen
- Van contracten op basis van technische eisen naar functionele eisen
- Van veelvormige contracten naar standaardcontracten.

De oude contracten op basis van RAW-bestekken worden vervangen door 1) prestatiecontracten voor vast en klein variabel onderhoud, 2) Design & Construct contracten (D&C) voor aanleg en reconstructiewerken en 3) PPS-contracten op basis van DBFM.

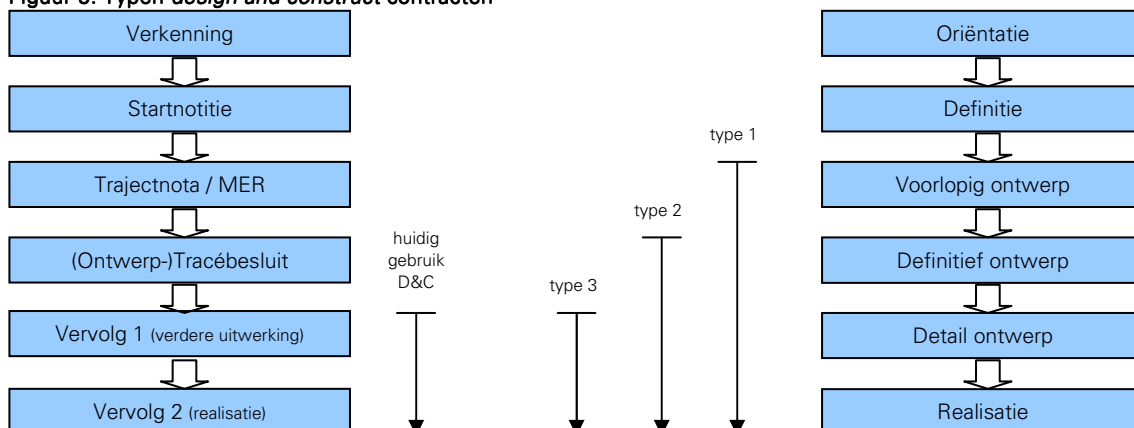
De wijziging van het inkoopbeleid stelt andere eisen aan zowel de medewerkers van Rijkswaterstaat als van de aannemers. Rijkswaterstaat moet de marktpartijen eerder betrekken bij de projectvoorbereiding en op grotere afstand van de uitvoering gaan staan. Het gaat niet alleen om andere contracten maar ook om een andere houding en vaardigheden van medewerkers. Niet alleen bij Rijkswaterstaat, maar ook bij de marktpartijen. Met name gaat het om een pro-actieve houding en risiconemend gedrag.

Streefbeeld bij nieuwe contractvormen

Voor aanbesteding van projecten voor aanleg en groot onderhoud van de infrastructuur worden *Design&Construct-contracten* gebruikt. Binnen Rijkswaterstaat worden drie type D&C-contracten onderscheiden. Bij type 1-contracten worden de marktpartijen direct na de besluitvorming in de oriëntatiefase ingeschakeld. De marktpartijen nemen het traject vanaf het voorlopig ontwerp voor hun rekening. Bij type 2-contracten worden marktpartijen na het voorlopig ontwerp ingeschakeld, in type 3-contracten vanaf het detailontwerp na het tracébesluit.

¹ RAW staat voor Rationalisering en automatisering wegenbouw. De RAW-systematiek gold als de standaard besteksystematiek voor de grond-, weg- en waterbouw.

Figuur 5: Typen *design and construct* contracten



Bron: Rijkswaterstaat, Corporate Inkoopstrategie Rijkswaterstaat (2004)

Voor het type 3-contract van D&C is een standaardcontract ontwikkeld. De type-1 en type-2-contracten zijn nog zodanig specifiek dat hier (nog) geen standaardmodel voor is ontwikkeld. Hiervoor wordt overigens in de meeste gevallen het type-3 contract als uitgangspunt gehanteerd. De keuze voor het type D&C contract wordt bepaald door de verwachte toegevoegde waarde van de marktpartijen en de transactiekosten bij Rijkswaterstaat.

Gunning geschiedt niet alleen meer op prijs, ook aspecten als kwaliteit en duurzaamheid tellen mee. Dit is vervat in de beoordelingsmethodiek van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). In de contracten kunnen aanvullende afspraken over bijvoorbeeld beperking van verkeershinder worden opgenomen en worden gekoppeld aan een bonus-malusregeling. Toekomstige beheer- en onderhoudslasten vormen voor zover bekend geen criterium in de aanbesteding.

Voor D&C contracten zijn in verband met de eis van 'scheiding van belang' aanvullende regels opgesteld. Zo kan een marktpartij die in de voorbereidingsfase is ingeschakeld (en dus betrokken is geweest bij het voorontwerp en de raming van het project) niet meedingen in de aanbesteding van het D&C-contract dat hij immers mede heeft helpen opstellen ('niet oversteken').

Grote projecten komen in aanmerking voor *PPS-contracten* op basis van DBFM (Design Build Finance Maintenance). Op advies van de Commissie Private Financiering van de Infrastructuur (2008) heeft het kabinet besloten om de ondergrens voor PPS-projecten van € 112,5 miljoen te verlagen naar € 60 miljoen. Ook voor DBFM is een standaardmodelcontract ontwikkeld.

Bij regulier onderhoud wordt gekozen voor toepassing van *prestatiecontracten*. In prestatiecontracten wordt onderscheid gemaakt in vast en klein variabel onderhoud. Basis van het prestatiecontract is uitvoering van het vaste onderhoud, over het variabele onderhoud kunnen contractpartijen aanvullende afspraken maken. Prestatiecontracten zijn meerjarig (3 tot 5 jaar met een optie tot verlenging met 2 jaar). Prestatie-indicatoren die worden gehanteerd hebben betrekking op beschikbaarheid van het netwerk, snelheid van verhelpen van storingen en incidenten, verkeershinder, publieksoordeel en dergelijke.

Met de nieuwe prestatiecontracten worden oude contracten gebundeld per gebied of corridor. Er wordt gestreefd naar grotere onderhoudscontracten. Gunning vindt plaats op basis van EMVI. Voor toezicht op de uitvoering van het contract wordt gewerkt met Stysteemgerichte

Contractbeheersing (SCB). Dit betekent dat het toezicht verschuift van visuele controle naar toetsing van de kwaliteitsborging bij de aannemers.

Kamerbrief september 2009

Op 28 september 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer een *brief* gestuurd over het aanbestedingsbeleid. In de brief wordt een korte schets gegeven van de ontwikkelingen in het aanbestedingsbeleid vanaf 2003.

Kern van het beleid is het loslaten van aanbesteding van RAW-contracten en ontwikkelen en toepassen van de nieuwe contractvormen (prestatiecontracten, D&C-contracten en DBFM-contracten). De brief maakt verder melding van afspraken met de markt over integriteitsbeleid en van initiatieven om ook het midden- kleinbedrijf meer kansen te geven. Door bundeling van opdrachten kunnen zij buiten de boot vallen.

In de brief wordt tevens gewezen op de relatie tussen aanbestedingsbeleid en de adviezen van de Commissie Elverding. In de Spoedaanpak worden marktpartijen vroegtijdig ingeschakeld om innovatieve oplossingen te zoeken en worden pakketten projecten aanbesteed. In het kader van professionalisering van het opdrachtgeverschap wijst de minister op initiatieven gericht op kennisuitwisseling tussen opdrachtgevers binnen en buiten de grenzen en het meten van prestaties.

Als doelstellingen voor het aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat in het jaar 2012 zet de minister in op een rapportcijfer van 7,5 voor invulling van het opdrachtgeverschap, 98% van de betalingen op tijd en 90% gunning van de opdrachten op basis van EMVI.

6.2 Ontwikkeling in de praktijk

In de afgelopen jaren heeft Rijkswaterstaat via interne quick scans onderzoek laten verrichten naar de voortgang bij D&C-contracten en prestatiecontracten. De gevoerde gesprekken in het kader van het evaluatieonderzoek hebben aanvullende informatie opgeleverd over de huidige stand van zaken.

Prestatiecontracten

De *quick scan* naar prestatiecontracten van 2005 is kritisch. Het beeld dat er uit naar voren komt is dat Rijkswaterstaat in verschillende opzichten niet goed is geëquipeerd voor het aanbesteden van prestatiecontracten. De belangrijkste klachten zijn: duidelijke sturing ontbreekt, nog geen rolverandering bij de medewerkers, areaal niet goed in beeld, geen dialoog met de markt, eenzijdige afwenteling van risico's.

Op basis van deze uitkomsten heeft Rijkswaterstaat verbeteracties ingezet. Er zijn standaardcontracten ontwikkeld en er is scherper toegezien op het gebruik van deze contracten. Tevens heeft Rijkswaterstaat cursussen gestart waarbij medewerkers leerden hoe om te gaan met de nieuwe contracten en op welke manier zij hun rol als opdrachtgever konden invullen. Daarbij was de stap van het specificeren op basis van functionele eisen in plaats van technische eisen een moeilijke.

De quick scan-rapportage van juli 2007 laat duidelijke verbeteringen zien. Het in kaart brengen van het areaal blijft echter ook in 2007 een duidelijk zorgpunt.

De gesprekken binnen Rijkswaterstaat laten zien dat er ook in 2010 nog duidelijk sprake is van een overgangssituatie. Rijkswaterstaat werkt nu aan het bundelen van de vele lopende onderhoudscontracten op activiteitenbasis in grotere integrale contracten. De verschillen tussen contracten in looptijd dwingen tot deze tussenstap. De overgangperiode wordt gebruikt om een omslag te maken van opdrachten op activiteitenbasis naar het gunnen van prestatiecontracten. In deze overgangperiode wordt het areaal in beeld gebracht, worden prestatie-indicatoren ontwikkeld en de kwaliteitsborging ingericht. Deze fase wordt ook als oefenperiode gebruikt voor opdrachtgever en opdrachtnemer.

Prestatiecontract voor waterkering Zeeland

Per 2013 zal voor het onderhoud (vast en variabel) van de natte infrastructuur in Zeeland gebruik worden gemaakt van een prestatiecontract. Het contract omvat straks drie corridors. Momenteel is de regio Zeeland bezig om de lopende contracten samen te voegen, zowel qua inhoudelijke en procedurele voorwaarden als qua looptijd. Hierdoor wordt een breed spectrum aan kleinere contracten geïntegreerd in een contract met een totale waarde van tussen de 6 en 8 miljoen euro per jaar. De overgangperiode wordt gebruikt om het areaal in beeld te brengen en prestaties te definiëren.

Het conserveren van schuiven in de Oosterscheldekering wordt buiten dit prestatiecontract gehouden. Reden is dat de aanbesteding anders te groot zou worden (ongeveer 100 miljoen euro in 7 jaar) en het aantal aanbieders te zeer zou beperken, zowel vanwege de omvang als specialistische werk. Bij invulling van de prestatiecontracten voor waterkeringen wordt nauw samengewerkt met regio Zuid-Holland die de Maeslantkering in beheer heeft.

D&C contracten

In april 2007 zijn de uitkomsten van een interne quick scan naar D&C-contracten verschenen. De quick scan richtte zich op de toepassing van D&C op operationeel niveau. De conclusie was dat na de abrupte omschakeling van de RAW- naar D&C-contracten in 2003 veel werk is verzet, maar dat Rijkswaterstaat nog geruime tijd gehinderd werd door de oude cultuur van voorschrijven en detailleren. Rijkswaterstaat beheerste onvoldoende 'de kunst van het loslaten'. Er was te weinig sturing van het management, dominantie van oude cultuur en vaardigheden, en het niet toepassen van standaardcontracten.

Sindsdien is de situatie veranderd. Bij projecten in het kader van aanleg en onderhoud worden momenteel vrijwel uitsluitend D&C-contracten toegepast. Het streven is om alle contracten in functionele termen te formuleren. Waar dat nog niet lukt, valt Rijkswaterstaat terug op technische specificaties.

Ook hier blijkt dat gebrekkig inzicht in delen van het areaal complicerend zijn bij de invulling van D&C-contracten. Om dit te ondervangen heeft Rijkswaterstaat in een aantal contracten keuzemogelijkheden opgenomen, waarbij aannemers kunnen kiezen voor meer of minder risico in de uitvoering. Tevens wordt er geëxperimenteerd met bonus-malusregelingen in de contracten voor onder meer beperking van verkeershinder.

D&C contracten voor reconstructie A12

Tussen Gouda en Zoetermeer is de A12 onder handen genomen. Dit is in samenwerking gebeurd met provincie Zuid-Holland, ProRail en betrokken gemeenten. De reconstructie omvat naast de aanleg van spitsstroken op de A12 ook aanpassing van viaducten van provinciale

wegen (N209 en N219) en wijzigingen in de spoorinfrastructuur (verlaging bovenleiding, opheffen overwegen, aanleg van fietstunnels). Het project omvat in totaal 16 maatregelen die in 8 projecten zijn uitgevoerd. Voorwaarde van Verkeer & Waterstaat voor verbreding van de A12 was een financiële bijdrage van de andere partijen.

Partijen hebben een overeenkomst getekend inclusief een gezamenlijk budget. Ieder van de opdrachtgevende partijen heeft zelf de werken aanbesteed passend binnen de gezamenlijk vastgestelde planning en budget. Vermindering van de overlast van gebruikers en bewoners was een belangrijk onderdeel van overeenkomst.

De aanbesteding van het werk was in twee opzichten nieuw:

- . de werken zijn aanbesteed in de vorm van D&C contracten, waarbij de opdrachtnemer meer dan voorheen verantwoordelijkheid heeft gekregen voor het ontwerp. Kanttekening daarbij is dat de ontwerp-component in de contracten klein was, wat onder andere te maken had met het feit dat de werkzaamheden verspreid werden aanbesteed
- . daarnaast vond de aanbesteding plaats op basis van EMVI. De vermindering van hinder woog in de beoordeling en gunning zwaar. De winnende contractpartij leverde op dat terrein het beste voorstel met slimme en onderbouwde oplossingen voor hinderbeperking.

De totale aanbestedingsperiode heeft 2,5 jaar in beslag genomen. Het succes in de uitvoering is het gevolg van goede afspraken tussen gezamenlijke opdrachtgevers, de invulling van de D&C contract met de aannemer en tijdens de uitvoering frequente evaluaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

PPS

In de *rapportage* van de Commissie Private Financiering van de Infrastructuur van oktober 2008 staat een overzicht van de toepassing van *PPS-projecten*. De commissie meldt in de weginfrastructuur 3 DBFM-projecten in de aanlegfase (N31, A59 en 2^e Coentunnel), 2 projecten in aanbesteding (A12 en A15) en 5 projecten in onderzoek. In een bijlage van het rapport staat een internationale vergelijking. Internationaal gezien scoort Nederland laag met PPS-projecten. In de ogen van de commissie zijn hoge transactiekosten, gebrek aan ervaring bij betrokken partijen en een tekort aan politiek commitment de belangrijkste barrières in ons land bij toepassing van DBFM-contracten op grotere schaal.

Stand van zaken in relatie tot voornemens in Kamerbrief 2009

Aanbesteding op basis van aangegeven activiteiten is van regel uitzondering geworden. Aanbesteding op enkel prijs wordt in een snel tempo vervangen door beoordeling aan de hand van EMVI-criteria. In 2009 werd 83% van het omzetvolume aanbesteed conform EMVI (zie tabel 9). Het aandeel in het aantal contracten volgens EMVI is beduidend lager: het zijn vooral de grotere contracten die op EMVI worden aanbesteed.

Tabel 9: Gunning projecten op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI)

	2007	2008	2009
Aantal	20%	45%	50%
Volume in €	54%	74%	83%

Bron: Rijkswaterstaat

6.3 Beelden uit de markt

Bovenstaande schets is getoetst bij marktpartijen. Er zijn daarvoor met een aantal sleutelpersonen uit de markt gesprekken gevoerd over hun ervaringen als opdrachtnemer van Rijkswaterstaat. De gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van ingenieursbureaus, bouwbedrijven en de brancheorganisaties NL Ingenieurs en Bouwend Nederland. Bij bouwbedrijven is niet alleen gesproken met directieleden maar ook met enkele projectmanagers.

De gesprekken bevestigen het bovenstaande beeld. In de ogen van de marktpartijen heeft Rijkswaterstaat echt een omslag gemaakt in de gewenste richting. Dit gaat overigens niet zonder slag of stoot; er is sprake van een leerproces waarbij soms ook stagnatie of terugval optreedt. Marktpartijen geven evenwel aan dat Rijkswaterstaat dit risico onderkent en open staat voor feedback. Ook de marktpartijen ervaren overigens de omslag als een leerproces.

Positieve ervaringen die uit de gesprekken komen zijn de volgende.

- De samenwerking is goed, er is veel aandacht voor de zachte kant van de samenwerking.
- Rijkswaterstaat heeft een open oor, neemt kritiek serieus en doet er wat mee.
- Experimenten met bonus-malus voor verkeershinder prikkelen het nadenken over andere werkwijzen. De systematiek moet echter niet doorschieten.
- De gesprekspartners zijn positief over de bundeling van contracten.
- Bij gunning speelt beoordeling op kwaliteit zeker mee, EMVI wordt niet als wassen neus beleefd. De toepassing van EMVI is echter vaak nog verschillend en daardoor nog ondoorzichtig voor marktpartijen.
- Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven: marktpartijen onderkennen dat Rijkswaterstaat minder specialistische kennis heeft dan enkele jaren geleden, maar zijn positief over de uitwisseling van kennis binnen Rijkswaterstaat.

Er worden ook kritische opmerkingen over Rijkswaterstaat gemaakt.

- Het instrument van regiecontracten moet Rijkswaterstaat niet helemaal overboord zetten. Bij sommige opdrachten is dit instrument passend. Bovendien is het voor goed opdrachtgeverschap nodig om ontwerp-kennis in huis te hebben.
- Een grotere verantwoordelijkheid van marktpartijen in de ontwerpfase heeft ook een nadeel. Private partijen hebben in de bestuurlijk-politieke arena niet het gezag van Rijkswaterstaat als publieke organisatie. Marktpartijen zouden alleen verantwoordelijk moeten zijn voor zaken die zij kunnen beheersen.
- Rijkswaterstaat zou sneller moeten 'trechteren' bij aanbesteding, en minder gedetailleerde uitwerking vragen. Marktpartijen maken nu erg veel kosten voor verwerving van opdrachten. Dit is met name van belang bij innovatieve projecten.
- Voor het stimuleren van innovatieve projecten kan ook worden gekeken naar de wijze waarop andere landen projecten aanbesteden.
- Onduidelijkheid over de toestand van het areaal maakt de contractvorming ingewikkeld. Rijkswaterstaat zou waar nodig moeten kiezen voor alliantievorming.
- Kwaliteitsborging op basis van systeemgericht contractbeheer (SCB) moet niet doorschieten in details en formalisme, onder andere als het gaat om verlangde registraties vanuit de accountantshoek.
- De communicatie tussen de centrale en regionale diensten verloopt niet altijd goed. Centraal aangebrachte aanpassingen in de scope zijn niet altijd bekend in de regio.
- De communicatie richting het MKB is ongelukkig, kleinere bedrijven worden door Rijkswaterstaat te gemakkelijk in een onderaannemerrol gedrukt. Dat roept bij hen veel weerstand op.

Kosmos-projecten

Verschillende van de geïnterviewde aannemers hebben ervaring in de 'Kosmos-projecten'. Kosmos was een project gericht op inhalen van achterstallig onderhoud aan snelwegen. Het ging in totaal om zestien projecten met een omvang van circa 400 miljoen Euro. Elk van de projecten bestond uit asfaltering van wegdek en onderhoud aan de kunstwerken (bruggen, viaducten). Het project heeft grotendeels gelopen van 2006 tot en met 2008.

Het werk bestond uit D&C-projecten die op basis van EMVI zijn aanbesteed. Vermindering van verkeershinder was daarbij een belangrijk onderdeel, met een bonus-malussysteem als prikkel.

Het aanbesteden op functionele eisen bleek in de praktijk weerbarstig. De ruimte voor nieuwe oplossingen was beperkt het overleg verliep moeizaam. Rijkswaterstaat viel soms terug op technische eisen. Ook de inrichting van systeemgerichte contractbeheersing verliep moeizaam, hier was duidelijk sprake van een leerproces voor beide kanten.

Ondanks deze en andere knelpunten zijn de ervaringen met Kosmos positief, juist omdat Rijkswaterstaat en de aannemers in dit project veel ervaringen hebben kunnen opdoen.

Marktpartijen ervaren Rijkswaterstaat als toonaangevende opdrachtgever die een sterke ontwikkeling doormaakt in voor wat hen betreft de goede richting. Brancheorganisaties van ingenieurs en bouwbedrijven bevestigen dat beeld. Vooral de open houding van Rijkswaterstaat wordt als zeer positief ervaren.

Tussenbalans marktbenadering

Rijkswaterstaat maakt serieus werk van de 'markt, tenzij ..'. De andere aanpak vraagt een ingrijpende gedragsverandering van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. De evaluatie leert dat dit proces ontegenzeggelijk op gang is gekomen, maar dat partijen nog in een overgangsfase zitten. Het nog niet op orde hebben van areaalkennis is een duidelijke bottleneck. De responsiviteit van de medewerkers van Rijkswaterstaat is een belangrijke 'asset' in het veranderproces.

De invoering van het baten-lastenstelsel is maar van beperkte invloed geweest op de nieuwe verhoudingen tussen Rijkswaterstaat en de marktpartijen. Bij grotere projecten is het kasstelsel nog van toepassing, voor het aangaan van prestatiecontracten voor regulier onderhoud is een baten-lastendienst geen voorwaarde. Toepassing van life cycle management is in de contractvorming nog nauwelijks aan de orde. Het aantal DBFM-contracten is beperkt.

De verhouding tussen publiek en privaat laat zich kenmerken als een blijvend zoeken naar evenwicht tussen overheid en markt, waarbij steeds verschillende accenten worden gelegd en het de kunst is om organisatie en markt zo min mogelijk hinder te laten ondervinden van slingerbewegingen.

De vraag is of een verlegging van accenten in de relatie publiek-privaat zijn terugslag kan hebben op de beleidskeuze van Rijkswaterstaat. Om verschillende redenen zal de terugslag naar verwachting maar beperkt zijn.

- Het principe van uitbesteding is voor Rijkswaterstaat niet nieuw. Ook in het verleden was het uitvoerende werk in zijn geheel uitbesteed. Nieuw is dat met de 'markt, tenzij ..' het werk meer en op een andere manier wordt uitbesteed. Naast de uitvoering 'buiten' worden nu ook de ontwerpactiviteiten 'binnen' uitbesteed en worden de contracten daarop aangepast. In tegenstelling tot sectoren als telecommunicatie en energie is hier nauwelijks sprake van 'een markt maken'.

- Daarnaast wordt de verandering in stappen doorgevoerd. Een voordeel in deze sector is dat het werk vanouds in onderdelen is opgeknipt en door de projectmatige aanpak van tijdelijke aard is. Dit maakt het mogelijk om stapsgewijs verbeteringen aan te brengen en daarmee de leerkosten te beperken. Bij aanbesteding van complete werkpakketten (huishoudelijke zorg in de WMO) of concessies (Openbaar Vervoer) zijn de maatschappelijke risico's veel groter.
- Ten derde is er een duidelijk draagvlak voor verandering bij opdrachtgever en opdrachtnemers. Contractpartijen zijn oplossingsgericht en streven in gezamenlijkheid naar verbetering van werkwijzen. Medewerkers van Rijkswaterstaat hebben over het algemeen een open en nuchtere houding in de richting van opdrachtgevers.
- Ten vierde is de benutting van de markt naar verwachting nog niet op haar hoogtepunt. Vanuit Europa zal de druk naar meer marktwerking blijven bestaan. Ook een toename van pps-projecten lijkt reëel.

De verwachting lijkt daarom gerechtvaardigd dat Rijkswaterstaat en de marktpartijen op weg zijn naar een nieuw evenwicht.

7 Conclusies

7.1 Vernieuwing Rijkswaterstaat

De beoordeling van het functioneren van het baten-lastenstelsel kan niet los worden gezien van het al langer lopende proces van vernieuwing van de organisatie van Rijkswaterstaat. De basis voor de vernieuwing van de organisatie is in de jaren 2002-2003 gelegd. Aanleiding voor de vernieuwing was de forse kritiek op het functioneren van Rijkswaterstaat in het begin van deze eeuw. Rijkswaterstaat kon uitgaven moeilijk verantwoorden, de organisatie was gesloten en weinig klantgericht en er was twijfel over de prijs-kwaliteitsverhouding bij Rijkswaterstaat. Ook de bouwenquête vormde aanleiding om tot koerswijziging over te gaan. Integriteitsbeleid en het vinden van een andere verhouding tot de markt waren hierbij de belangrijkste opgaven.

Organisatieontwikkeling

In het Ondernemingsplan 2004-2008 zijn de ambities van Rijkswaterstaat verwoord. De wens van agentschapsvorming vormde van begin af aan een bindend element in het veranderproces, maar de baten-lastendienst is formeel pas op 1 januari 2006 van start gegaan.

De evaluatie laat zien dat de vernieuwingsoperatie zichtbare resultaten oplevert. De belangrijkste daarvan zijn de volgende.

- Rijkswaterstaat heeft haar huis beter op orde: in de ogen van de interne en externe accountants is de organisatie in financieel opzicht weer *in control*.
- Rijkswaterstaat werkt meer dan in het verleden als één organisatie, is stuurbaarder en transparanter geworden. Waar Rijkswaterstaat voorheen gekenmerkt kon worden als een eilandenrijk, werkt de organisatie nu meer als een eenheid. De (politieke en beleidsmatige) stuurbaarheid van de organisatie is vergroot.
- Er wordt meer werk aan de markt uitbesteed. Rijkswaterstaat onderhoudt in toenemende mate een professionele relatie met marktpartijen.
- Rijkswaterstaat is publieksgerichter geworden en staat meer open voor haar omgeving. Met name op het hoofdwegennet is de tevredenheid van gebruikers toegenomen.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat Rijkswaterstaat met aanzienlijk minder eigen mensen werkt, terwijl in de afgelopen jaren de omvang van het werk in uitvoering is toegenomen. Dit duidt er op dat Rijkswaterstaat doelmatiger werkt. Een precieze beoordeling van de omvang van deze doelmatigheid is echter lastig, mede omdat een deel van het werk nu extern wordt uitgevoerd.

In algemene zin komt uit het onderzoek als beeld naar voren dat de ontwikkeling van Rijkswaterstaat uiteenloopt voor de 'natte' en 'droge' onderdelen. De uitvoering van taken in het Hoofdwegennet heeft een forse ontwikkeling doorgemaakt; te denken valt aan zaken als verkeersmanagement, informatievoorziening, innovatiever aanbestedingen en hinderbeperking. In de 'natte' onderdelen van Rijkswaterstaat is een dergelijke impuls veel minder zichtbaar.

Op het terrein van *Human Resource Management* (HRM) heeft Rijkswaterstaat een fors aantal veranderingen doorgevoerd. Zo is de organisatiestructuur geüniformeerd, is een flexibel functiegebouw met verschillende carriërepaden geïmplementeerd en is een intensief programma voor mobiliteit ontworpen via het *corporate* mobiliteitscentrum. Een belangrijk deel van het huidige management is vernieuwd. Ook is veel aandacht besteed aan ontwikkeling en opleiding van medewerkers. Anno 2010 is het beeld dat er veel bereikt is, maar dat de gewenste verandering vraagt om het vernieuwen van houding en gedrag tot op de werkvloer,

zowel in de onderlinge werkwijze binnen Rijkswaterstaat als in de verhouding naar de markt. Professioneel opdrachtgeverschap vraagt ook om andere competenties. Het veranderen van gedrag vergt meer tijd; reden waarom het thema 'mensen zijn doorslaggevend' centraal staat in de Agenda 2012.

Centralisatie van besluitvorming binnen Rijkswaterstaat

In de kern bestond de interne organisatieverandering uit een sterke centralisatie van de besluitvorming en sturing binnen Rijkswaterstaat en – daarmee samenhangend – een uniformering van de organisatiestructuur, werkprocessen en systemen. Centralisatie van besluitvorming maakte het mogelijk om landelijke prioriteiten te stellen, waardoor op landelijk niveau een optimalisatie van besteding van middelen tot stand is gebracht. Het uniformeren van structuren, werkprocessen en systemen was hiervoor een voorwaarde, omdat alleen op die manier de transparantie in het beheer en onderhoud op het niveau van de regio's en districten kon worden verbeterd. De organisatieverandering is verankerd in de managementcyclus binnen Rijkswaterstaat. De leiding van elke regionale dienst sluit met de DG Rijkswaterstaat jaarlijks een managementcontract af en wordt systematisch op de uitvoering van het contract beoordeeld.

Meer centrale sturing heeft ook een prijs, namelijk minder vrijheid voor een eigen aanpak op het regionale niveau. De uitgaven worden voor een groot deel vastgelegd op basis van landelijke prioriteiten. Binnen Rijkswaterstaat wordt (h)erkend dat daarmee de speelruimte op regionaal niveau is afgenomen, maar er is een breed gedeelde opvatting binnen de eigen organisatie dat de winst van landelijke optimalisatie groter is dan het verlies aan flexibiliteit in de regionale diensten.

Meer sturingslijnen vanuit departement

Vanuit het ministerie worden twee sturingslijnen onderscheiden, te weten de sturing als eigenaar en de sturing als opdrachtgever. In de eigenaarsrol stelt de Secretaris-generaal missie, visie, kerntaken en tarieven vast en is hij verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van de organisatie. In de opdrachtgeversrelatie worden afspraken gemaakt over de kwantiteit, kwaliteit en prijzen van de producten van Rijkswaterstaat. De beleidsDG's fungeren als opdrachtgever voor projecten betreffende aanleg en groot onderhoud van de droge en natte infrastructuur. De Secretaris-generaal is opdrachtgever voor beheer, onderhoud en verkeersmanagement van de netwerken; de beleidsDG's hebben hier een adviserende rol.

Het gekozen sturingsmodel is bijzonder, met name omdat de SG zowel eigenaar is als opdrachtgever voor Beheer en Onderhoud. Belangrijk argument voor deze keuze was de zorg dat beleidsmakers van VenW minder prioriteit geven aan beheer en onderhoud.

Behalve deze gedefinieerde agentschapsrelaties ondervindt Rijkswaterstaat op meer manieren sturing vanuit het kerndepartement. Sturing op *input* vindt plaats doordat Rijkswaterstaat moet voldoen aan Rijksbrede doelstellingen op het terrein van bijvoorbeeld formatie en inhuur. Daarnaast is er een sterk *inhoudelijke* sturingslijn waar het gaat om het uitvoeren van specifieke projecten en programma's (Spoedaanpak, Sneller en Beter). Deze sturing komt 'bovenop' de sturingsrelaties die passen bij het baten-lastendienstmodel. Met name voor Rijkswaterstaat is deze 'driedubbele sturing' complex omdat ze de ruimte die het baten-lastendienstmodel biedt direct inperkt en integrale afwegingen bemoeilijkt.

Projectsturing bij aanleg en groot onderhoud

Besluiten over projecten voor aanleg en groot onderhoud van de infrastructuur worden genomen op basis van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT).

Doel van het MIRT is om samenhang aan te brengen tussen investeringen in grote ruimtelijke projecten, infrastructuur en vervoer. De beleidsDG's hebben vanuit Verkeer en Waterstaat het voortouw bij de besluitvorming in het kader van het MIRT. Rijkswaterstaat heeft in deze fase een adviserende rol. Voor de uitvoering van goedgekeurde projecten is Rijkswaterstaat verantwoordelijk.

Bij de besluitvorming over aanleg en groot onderhoud spelen de gevolgen van de aanlegbeslissing voor het toekomstig beheer en onderhoud vrijwel geen rol. Er wordt – afgezien van een raming van de onderhoudslasten – geen budgettaire relatie gelegd tussen de investeringen en de toekomstige uitgaven voor onderhoud. Dit heeft als risico dat er in de toekomst onvoldoende dekking is voor noodzakelijke onderhoudsuitgaven.

Prestatiesturing bij beheer, onderhoud en verkeersmanagement

Voor beheer, onderhoud en verkeersmanagement is prestatiesturing het doel. Het onderzoek laat zien dat op dit terrein nog belangrijke stappen zijn te zetten.

In de afgelopen jaren is er vanuit het kerndepartement relatief weinig aandacht geweest voor beheer en onderhoud. De sturing is feitelijk belegd bij de Secretaris-generaal en de hoofddirectie Financiën, Management en Control. De beleidsDG's hielden zich in de afgelopen jaren in de praktijk ver van dit onderwerp en gaven weinig invulling aan hun adviserende rol.

Rijkswaterstaat heeft als opdrachtnemer moeite om de technische beheersopgave te vertalen naar de behoeften van de beleidsmakers. Rijkswaterstaat is – deels vanuit bezorgdheid voor vermindering van middelen voor B&O ten gunste van aanleg – terughoudend geweest in het bieden van transparantie en realistische keuzemogelijkheden. Gezamenlijk zijn Rijkswaterstaat en VenW er tot op heden te weinig in geslaagd een gemeenschappelijke taal te spreken en te komen tot een vruchtbare systematiek van werken.

Prestatiesturing krijgt vorm via de *Service Level Agreements* (SLA's) die de Secretaris-generaal afsluit met Rijkswaterstaat. Voor beoordeling van de resultaten wordt gewerkt met prestatieindicatoren (PIN's). Deze instrumenten zijn nog onvoldoende uitgewerkt. De SLA's zijn van een hoog abstractieniveau, terwijl de prestatie-indicatoren juist erg operationeel zijn. Die combinatie maakt beleidsmatige afwegingen (wat zijn de gevolgen van meer of minder inzet op een bepaald product) lastig.

Daarnaast is een belangrijk bezwaar vanuit het kerndepartement dat Rijkswaterstaat voor beheer en onderhoud nog vrijwel geen keuzemogelijkheden aanbiedt. Vastgesteld wordt dat bij het hanteren van het *Basis Onderhoudsniveau (BON)*(nog) niet wordt gewerkt met beleidsvarianten. Het ontbreken van beleidsvarianten of scenario's houdt de huidige oriëntatie bij de beleidsDG's in stand, waarbij veel van de energie van het kerndepartement uit blijft gaan naar het initiëren van aansprekende (aanleg)projecten.

Relaties met andere overheden

De organisatieverandering van Rijkswaterstaat pakt voor de relatie met mede-overheden niet in alle opzichten gunstig uit. De relatie met Rijkswaterstaat in het realiseren van (aanleg)projecten is helder. Door de centralisatie van besluitvorming is het voor andere publieke netwerk-beheerders op het regionale niveau echter lastiger geworden om afspraken te maken met de regionale diensten van Rijkswaterstaat. De regionale diensten zijn immers gebonden aan landelijke prioriteiten en kaders.

Daarnaast speelt dat de rol van Rijkswaterstaat verandert door de komst van de gebiedsagenda's. De verbreding van de grondslag voor investeringsprojecten met een ruimtelijke component – van MIT naar MIRT – dwingt tot intensievere bestuurlijke samenwerking tussen rijk en andere overheden. Om te voorzien in de noodzakelijke afstemming tussen alle betrokkenen, zijn halfjaarlijkse Landsdelige MIRT-overleggen geïntroduceerd, waarin alle betrokkenen aan de tafel zitten. Voorbereiding van de besluitvorming ligt in toenemende mate bij het kerndepartement.

Bestuurders in de regio ervaren de verminderde speelruimte van de regionale diensten van Rijkswaterstaat soms als een verlies. Zij moeten nu aankloppen bij het kerndepartement als vertegenwoordiger van de bewindslieden. Het kerndepartement is op dit moment niet goed toegerust voor intensief overleg met regionale overheden. Mede-overheden op regionaal niveau missen nu een makkelijk te bereiken gesprekspartner die goed op de hoogte is van de regionale problematiek.

Relaties met marktpartijen

Onder het motto 'markt, tenzij' heeft Rijkswaterstaat meer taken aan de markt uitbesteed. Niet alleen de fysieke uitvoering van werken wordt nu aan marktpartijen overgelaten, maar ook de ontwerpfasen en soms de definitiefase. Het doel van deze beweging is om het probleemoplossende vermogen en de innovatiekracht van marktpartijen beter te benutten. Dit vraagt een andere opdrachtgeversrol van Rijkswaterstaat en een meer proactieve opstelling van marktpartijen.

In de ogen van Rijkswaterstaat en marktpartijen zijn belangrijke stappen vooruit gezet, maar de ontwikkeling en beheersing van de nieuwe contractvorming vraagt nog steeds om een leerproces. Een van de grote opgaven voor Rijkswaterstaat is daarbij, vast te stellen welke interne kennis nodig is voor het goed vervullen van de opdrachtgeverrol en hoe deze kennis is te organiseren en te borgen. Rijkswaterstaat werkt daaraan, maar de ontwikkelde methodiek moet zich in de praktijk nog bewijzen.

7.2 Resultaten baten-lastenstelsel

De vraag is nu wat de resultaten en effecten zijn van de invoering van het baten-lastenstelsel in 2006. De evaluatieperiode sinds de invoering van het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat is relatief kort, zeker gezien de omvang en complexiteit van de organisatie. De evaluatie van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst is daarom vooral als een *tussenstand* te beschouwen, niet als een finaal oordeel over de eindresultaten van de operatie.

Doelen invoering baten-lastenstelsel

De invoering van het baten-lastenstelsel is één van de instrumenten in het veranderproces bij Rijkswaterstaat met als doel om tot grotere transparantie, hogere efficiency en betere prestaties te komen. De toepassing van het baten-lastenstelsel maakt het voor een agentschap mogelijk om de bedrijfsvoering beter af te stemmen op de karakteristieken van het eigen werkveld en de bijhorende werkprocessen. Hiermee kan de continuïteit en voorspelbaarheid van de taakuitvoering worden vergroot.

Pragmatische invulling baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat

Bij de invulling van het sturings- en bekostigingsmodel van het agentschap bij Rijkswaterstaat is gekozen voor eenvoudige en pragmatische oplossingen. Zo is er voor gekozen om het areaal van Rijkswaterstaat niet als activa op de balans te zetten. Verder is gekozen voor een simpele opslagmethodiek voor de kosten van de uitvoering van MIRT-projecten. Deze pragmatische

koers heeft ervoor gezorgd dat de bureaucratische impact van de agentschapsvorming relatief beperkt is gebleven.

De gekozen pragmatiek heeft ook een duidelijke tegenkant. Er is een hybride model ontstaan dat de inherente prestatieprikkels van het baten-lastenstelsel fors ondergraaft.

Geen integrale afweging aanleg en onderhoud

Het scheiden van de opdrachtgeversrol voor aanleg en groot onderhoud enerzijds en beheer en regulier onderhoud anderzijds heeft als gevolg dat er op beleidsniveau geen integrale afweging plaatsvindt tussen investeringsuitgaven en onderhoudsuitgaven. Die integrale afweging is echter uit oogpunt van kostenoptimalisatie gewenst.

Ook de keuze om aanleg van nieuwe infrastructuur en groot onderhoud via het kasstelsel te financieren leidt tot een strikte scheiding tussen aanleg en beheer en onderhoud. Beslissingen in de aanlegfase krijgen geen (financiële) vertaling naar beheer en onderhoud, ondanks eerdere aanbevelingen uit een interdepartementaal beleidsonderzoek in 2006. *Life cycle management* komt alleen van de grond in de DBFM-contracten, omdat in die contracten een systematiek van afschrijvingen en voorzieningen wordt toegepast. Door het eigen areaal niet op de balans van Rijkswaterstaat te activeren ontbreken gelijksoortige prikkels in de reguliere projecten van Rijkswaterstaat.

Onvoldoende doelmatigheidsprikkels voor beheer en onderhoud

Er zijn te weinig prikkels en instrumenten om te kunnen sturen op doelmatig beheer en onderhoud van de netwerken. Er kunnen nog onvoldoende relaties worden gelegd tussen de omvang en de kwaliteit van het areaal enerzijds en de onderhoudskosten en prestaties anderzijds.

Een belangrijk knelpunt is dat Rijkswaterstaat het eigen areaal nog onvoldoende in beeld heeft, met name waar het gaat om het financieel waarden van de totale onderhoudsopgave, inclusief vervangingsinvesteringen. Daarmee ontbreekt het aan een objectieve grondslag voor het volledig toepassen van *asset management* bij Rijkswaterstaat en het voorleggen van beleidsvarianten aan de opdrachtgever.

Bevindingen IBO 2006 nog steeds actueel

In 2006 is in een interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) geconstateerd dat het gebied van beheer en onderhoud nog een te technisch domein is, waarin het voor beleidsmakers ontbreekt aan 'beleidsknoppen' waaraan 'gedraaid' kan worden bij het bepalen van de noodzaak en kosten van onderhoud. Het rapport adviseert, te komen tot een meer integrale benadering van onderhoud in de beleidsontwikkeling. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen, maar is tot nu toe onvoldoende vertaald in de praktijk. De conclusies uit dit IBO zijn anno 2010 nog steeds actueel, al is er wel een leerproces zichtbaar bij beide partijen.

Financiering apparaatskosten ter discussie

De financiering van interne apparaatskosten voor uitvoering van MIRT-projecten is gekoppeld aan de projectkosten door middel van een generieke opslag. Het hanteren van een generiek opslagpercentage van 20% voor interne kosten bij aanlegprojecten is aan de beleidsmakers moeilijk uit te leggen. De methodiek is niet transparant en wordt ervaren als een afroming van budgetten die ten koste gaat van de uitvoering van het project zelf. Bovendien heeft de opslagmethodiek perverse effecten, omdat hogere geraamde projectkosten automatisch

leiden tot een extra afdracht voor interne kosten, en omgekeerd leidt uit- of afstel van projecten tot het wegvallen van dekking voor vaste kosten¹.

De keuze voor deze opslagmethodiek is te begrijpen vanuit de wens om voor de eerste periode van het agentschap een eenvoudig model te hanteren. De gemaakte keuze is achteraf gezien onverstandig. Interne kosten zijn bij Rijkswaterstaat in hoge mate vast van karakter en bewegen niet in gelijke mate mee met fluctuaties in het werkvolume van projecten. Rijkswaterstaat heeft dit inmiddels onderkend en werkt met de eigenaar aan een alternatief voor de huidige opslagmethodiek.

7.3 Beoordeling stand van zaken

Rijkswaterstaat heeft zich krachtig en consequent vernieuwd in de richting die vanaf 2002 is ingezet. Het veranderproces van Rijkswaterstaat is tot aan 2008 sterk top-down gedreven geweest, maar heeft intern draagvlak binnen de organisatie. Het vernieuwingsproces is nog kwetsbaar en in geen geval 'af'. Op belangrijke onderdelen – met als belangrijkste het borgen van nieuwe werkwijzen tot op de werkvloer – is verdere ontwikkeling nodig. In dat licht is goed te begrijpen waarom het nieuwe ondernemingsplan - 'Agenda 2012' – de vastgestelde doelen handhaaft, met meer accent op de mensen die bij Rijkswaterstaat een doorslaggevende rol spelen.

De externe effecten van het verandertraject zijn nog beperkt zichtbaar. De grootste winst zit in de grotere publieksgerichtheid van Rijkswaterstaat en de ontwikkeling van het professionele opdrachtgeverschap richting marktpartijen. Er zijn sterke aanwijzingen dat Rijkswaterstaat doelmatiger is gaan werken, maar het is op dit moment nog niet mogelijk om de doelmatigheid van Rijkswaterstaat uit te drukken in een prijs per eenheid product, dat wil zeggen de integrale prijs van een aangelegd of beheerd deel van het areaal.

Het omvormen van Rijkswaterstaat tot baten-lastendienst heeft in combinatie met het bredere vernieuwingstraject gunstige effecten gehad op de interne sturing van Rijkswaterstaat. Ook de sturing van Rijkswaterstaat vanuit het beleidsdepartement is verhelderd in de zin dat de verschillende rollen nader zijn gedefinieerd en de ontwikkeling van bijhorende sturingsinstrumenten in gang is gezet.

De consequenties van het baten-lastenstelsel op de transparantie, efficiency en prestaties van Rijkswaterstaat zijn nog beperkt. Met name voor het beleid gericht op beheer en onderhoud van de infrastructuur en de financiële relatie tussen investeringen en onderhoudsuitgaven heeft de invoering van het baten-lastenstelsel nog te weinig kunnen bijdragen. Beheer en onderhoud zijn voor beleidsmakers nog altijd onvoldoende inzichtelijk.

De potentiële voordelen van het baten-lastenstelsel zijn in de huidige werkwijze nog niet tot hun recht gekomen. Het huidige financiële model is een verwarrende mix tussen kas- en baten-lasten sturing en zit daarmee verdere verbeteringen in de weg.

7.4 Horizon voor de ontwikkeling van Rijkswaterstaat

Bij het formuleren van de verbeteropgave voor Rijkswaterstaat en VenW moet rekenschap worden gegeven van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De omgeving van Rijkswaterstaat

¹ Terzijde: er zijn geen aanwijzingen gevonden dat om die reden bewust op hogere raming zou worden aangestuurd.

zal naar verwachting de komende jaren flink veranderen. Op dit ogenblik zijn minimaal vier bewegingen te voorzien die repercussies kunnen hebben op het functioneren van Rijkswaterstaat en het ministerie van VenW.

I Meer aandacht voor beheer en onderhoud

Het is te verwachten dat het belang van doelmatig beheer en onderhoud van de netwerken toeneemt. Het hoofdwegennet wordt steeds intensiever gebruikt, waardoor de gevolgen van onverwachte uitval van het netwerk steeds groter worden. Ook is een piek in de onderhoudsopgave te verwachten op grond van de verwachte levensduur van veel van de kunstwerken.

II Toenemend belang van de gebiedsgerichte aanpak

De ontwikkeling naar gebiedsgericht werken zet naar verwachting door. Er zullen hogere eisen gesteld worden aan de samenwerking tussen bestuurslagen op het regionale niveau. Daar liggen ook kansen, met name wanneer middelen op regionaal niveau gebundeld kunnen worden ingezet.

Het kerndepartement en Rijkswaterstaat zullen zich moeten voorbereiden op een andere, meer integrale rol bij de invulling en uitvoering van de gebiedsagenda's in de regio. Rijkswaterstaat zal zich moeten ontwikkelen om in de regio een goede rol te kunnen spelen in het verbinden van initiatieven en het beschikbaar stellen van expertise.

III Toenemend belang van private financiering

In navolging van de commissie Ruding en aangejaagd door de verwachte financiële krapte zal de vraag naar private financiering van de netwerken toenemen.

Rijkswaterstaat zal haar rol in de publiek-private samenwerking moeten versterken. Daarbij is inzicht in het kostengedrag van het areaal een essentiële voorwaarde om al te hoge risico-opslagen van private financiers te voorkomen.

IV Hogere eisen aan publiek opdrachtgeverschap

Een grotere rol van marktpartijen bij aanleg, beheer en onderhoud van netwerken stelt hoge eisen aan het publiek opdrachtgeverschap. Dit vraagt van Rijkswaterstaat andere competenties dan die in het verleden nodig waren. Technische kennis blijft onontbeerlijk, maar een publieke opdrachtgever als Rijkswaterstaat moet ook het economisch spel volledig beheersen. Inzicht in economische prikkels, effecten van reputatie, en varianten in contractvorming en contractbeheersing zijn nodig om die rol waar te kunnen maken.

De overdracht van meer publieke uitvoeringstaken naar marktpartijen heeft als risico dat op termijn de uitvoeringskennis en daarmee de kwaliteit van het publiek opdrachtgeverschap gaat eroderen. Rijkswaterstaat is als grote opdrachtgever een belangrijke eigenaar van kennis. Denkbaar is dat Rijkswaterstaat samen met (regionale) partijen haar rol als expertisecentrum niet alleen voor de eigen projecten vervult, maar ook voor en met andere publieke opdrachtgevers.

8 Aanbevelingen

8.1 De beleidsopgave

Vertrekpunt bij de aanbevelingen is dat bij Rijkswaterstaat intern veel veranderd is maar dat de externe effecten van de agentschapsvorming nog beperkt zichtbaar zijn, met name waar het gaat om het zicht op toekomstige financiële verplichtingen voor het onderhoud van het areaal en de samenwerking met andere overheden en netwerkbeheerders. De aanbevelingen zijn erop gericht deze gewenste externe effecten van de veranderingen een belangrijke impuls te geven.

Doorontwikkelen publieksgericht netwerkmanagement en publiek opdrachtgeverschap

In het licht van de bevindingen is het verstandig dat Rijkswaterstaat in 'Agenda 2012' heeft ingezet op het continueren van de doelstellingen uit het ondernemingsplan. Rijkswaterstaat dient zich verder te ontwikkelen als een publieksgerichte beheerder van de infrastructuur en zijn expertise als publiek opdrachtgever verder te vergroten.

Integrale afweging investeringen, onderhoud en vervangingen

Een kernopgave voor Rijkswaterstaat is het stimuleren van integrale bedrijfseconomische afwegingen over aanleg, beheer/onderhoud en vervangingen. Rijkswaterstaat moet als netwerkmanager vanuit één bedrijfseconomisch afwegingskader kunnen aangeven, wat de consequenties zijn van verschillende beleidskeuzes voor het netwerk.

Een voorwaarde voor verbeteringen is het wegnemen van bestaande schotten tussen aanleg enerzijds en beheer en onderhoud anderzijds. De te verwachten kosten voor beheer en onderhoud worden voor het overgrote deel bepaald in de definitie van de projecten. De scheiding tussen investeringen en onderhoudsuitgaven staat een goede allocatie van publieke middelen in de weg. Het toepassen van life cycle management is het instrument om tot een integrale afweging te komen. De uitvoering van deze aanbeveling uit het IBO-rapport van 2006 is cruciaal voor Rijkswaterstaat en het kerndepartement.

In de praktijk betekent dit dat politieke besluitvorming over MIRT-projecten voor aanleg en reconstructies in de toekomst alleen plaatsvindt als een gedegen raming van de toekomstige onderhoudskosten is bijgevoegd. De ramingen van toekomstige onderhoudsuitgaven dienen vervolgens te worden ingebracht bij de vaststelling van de meerjarenramingen in de eerstvolgende begrotingscyclus.

Life cycle management kan worden gestimuleerd door het uitbreiden van DBFM-contracten, maar deze optie kent zijn grenzen. Om de ontwikkeling naar life cycle management in te zetten én te borgen is het verkrijgen van helder inzicht de kwaliteit van het areaal cruciaal, evenals de daaraan gekoppelde planning van beheer, onderhoud en vervanging en de daarmee gemoeide kosten. Uit het feit dat de aanbevelingen uit het IBO-rapport Beleid en Onderhoud tot nu toe onvoldoende zijn opgevolgd, blijkt dat het noodzakelijk is om te komen tot een consistente en dwingende systematiek die direct samenhangt met het sturings- en bekostigingsmodel. Het doorontwikkelen van de baten-lastensystematiek voor Rijkswaterstaat biedt daarvoor goede aanknopingspunten

Gebiedsgerichte samenwerking tussen overheden

De beweging naar gebiedsgericht werken vraagt om nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden. Door de centralisatie bij Rijkswaterstaat is er een eenduidig aanspreekpunt met kennis van de regio op regionaal niveau weggevallen. Met het MIRT-overleg is voorzien in een vorm van integraal overleg en afstemming, maar er is meer nodig. Het departement (beleidsDG's en Rijkswaterstaat) zal moeten investeren in nieuwe vormen van relatie-management. Dat vraagt om herdefinitie van de rolverdeling tussen kerndepartement en Rijkswaterstaat. Daarbij gaat het er niet om terug te keren naar de oude situatie van beleidsvrijheid voor de regionale directies, maar om het vinden van een praktische werkverdeling waarbij Rijkswaterstaat vanuit haar kennis en contacten de regionale partners optimaal kan bedienen.

Bundeling expertise en uitvoering

De uitbreiding van de scope van het investeringsprogramma – van MIT naar MIRT – en de ontwikkeling van gebiedsgericht werken biedt kansen voor samenwerking tussen de overheden die opereren als beheerder van de droge en natte infrastructuur. Het bundelen van middelen en expertise op gebied van aanleg en onderhoud kan in belangrijke mate bijdragen aan een verdere optimalisatie van publieke middelen. Samenwerking dient zich niet te beperken tot beleid, maar zich juist ook uit te strekken tot de uitvoering.

De kracht van Rijkswaterstaat zit in de uitvoeringsexpertise; daar moeten de centrale en regionale diensten van Rijkswaterstaat op aangesproken worden. Aanbevolen wordt, met de regionale partners te verkennen of bundeling daadwerkelijk kan leiden tot betere benutting van capaciteit en expertise. Bundeling kan verschillende vormen aannemen: shared services, meerdere opdrachtgevers, meerdere aandeelhouders, etc. Welke vormen daarbij effectief en doelmatig zijn zal de praktijk moeten uitwijzen.

In het verlengde hiervan wordt eveneens aanbevolen, nader te onderzoeken of het inrichten van een gezamenlijk kenniscentrum voor professioneel publiek opdrachtgeverschap met andere partijen (zie de conclusies in 7.4) kan leiden tot een verdere kwaliteitsverbetering en efficiency.

8.2 Organisatorische randvoorwaarden

Opdrachtgeverschap eenduidig beleggen; instrumentarium verbeteren

De beleidsverantwoordelijkheid voor aanleg en beheer en onderhoud horen in één hand te liggen. Alleen op die manier krijgt life cycle management een stevig beleidsmatig fundament. Dit betekent dat de beleidsDG's in de toekomst de Service Level Agreements voor beheer en onderhoud dienen af te sluiten met Rijkswaterstaat.

De sturingsinstrumenten richting Rijkswaterstaat moeten verder worden ontwikkeld. De Service Level Agreements moeten meer inzicht bieden in de relatie tussen 'producten' en inzet. De systematiek van het Basisonderhoudsniveau (BON) moet zodanig doorontwikkeld dat beleidskeuzes mogelijk worden. Het werken met scenario's, gekoppeld aan onderhoudsniveaus in de Service Level Agreements is een noodzakelijke eerste stap.

Zolang het areaal nog niet volledig in beeld is zal de kwaliteit van de scenario's nog wel gebrekkig zijn, maar het ontwikkelen van een dergelijke werkwijze in de eerstvolgende SLA's is nodig om de medewerkers van de beleidsDG's en van Rijkswaterstaat te leren met het instrument om te gaan en elkaars taal te spreken.

In de aanloop naar een nieuwe systematiek die integrale afwegingen tussen aanleg en onderhoud afdwingt zullen waarborgen moeten worden ingebouwd om te garanderen dat de beleidsDG's voldoende aandacht en middelen besteden aan beheer en onderhoud.

Een goed streefbeeld zou zijn, toe te werken naar een systeem met vergoedingen voor beschikbaarheid van de netwerken. Het is de taak van de beleidsDG's en de Secretaris-generaal om een dergelijke ontwikkeling te stimuleren en te bewaken.

Eenduidig opdrachtgeverschap vraagt ook om de ontwikkeling van effectieve structuren voor overleg en afstemming met andere overheden die infrastructuur beheren. Streefbeeld is dat VenW gericht is op het bundelen van middelen in de regio, om zo gebiedsopgaven te realiseren. De beleidsDG's zijn hier verantwoordelijk voor. Zij moeten hiervoor de noodzakelijke platforms en structuren organiseren. Dit slaagt alleen als er van twee kanten – rijk en mede-overheden - sprake is van halen en brengen, zowel wat betreft regelgeving en vergunningen als de financiële inbreng. Dit vraagt niet alleen om investeringen in capaciteit en expertise, maar ook om investeringen in de contacten met regionale bestuurders en beleidsontwikkelaars.

Versterking eigenaarsrol bij de Secretaris-generaal

Met het volledig beleggen van opdrachtgeversrol bij de beleidsDG's kan de Secretaris-generaal zich volledig richten op de eigenaarsrol. Toezien op efficiency en continuïteit van de RWS-organisatie zijn de algemene opgaven voor de eigenaar. Een belangrijke opgave ligt in het verder vergroten van de externe transparantie en het zicht op de doelmatigheid en productiviteit van Rijkswaterstaat.

Daarnaast kan de Secretaris-generaal een belangrijke stimulerende rol spelen in het bepalen van de strategische positionering van Rijkswaterstaat en de rol die de dienst in de regio kan spelen als expertisecentrum voor publiek opdrachtgeverschap. Het is aan de Secretaris-generaal om de continue vernieuwing van het denken en handelen te stimuleren en te bewaken.

Versterken professioneel opdrachtgeverschap

Rijkswaterstaat moet zich verder ontwikkelen als professioneel opdrachtgever. In de richting van marktpartijen gaat het om de doorontwikkeling van de nieuwe contractvormen met de marktpartijen, waaronder de D&C-, DBFM- en prestatiecontracten. Daarbij is meer transparantie in de toepassing van de aanbestedingscriteria wenselijk. Ook is bijzondere aandacht nodig voor het stimuleren van innovatie bij aanbesteding van contracten. Hierbij kunnen ervaringen uit het buitenland worden benut.

Een sterke opdrachtgever heeft kennis en ervaring van de uitvoering nodig. Hiervoor staan verschillende wegen open: zelf een stukje uitvoering blijven doen, personeel uitwisselen met de markt, financiering van onderzoek, toegang tot kennis vastleggen in contracten, etc. Het is de verantwoordelijkheid van de DG Rijkswaterstaat een goede balans tussen 'make or buy' te vinden.

Ontwikkeling menselijk kapitaal

Voor de verdere ontwikkeling van Rijkswaterstaat is van belang dat ook verder geïnvesteerd wordt in de aanwezige kennis en competenties van medewerkers. De rollen van Rijkswaterstaat als netwerkmanager, publiek opdrachtgever en speler in de regio vragen om een heldere rolopvattingen en specifieke expertise en competenties. Er zijn belangrijke stappen gezet, maar het proces is geenszins af. Het vraagt tijd en inzet om de gewenste veranderingen ook daadwerkelijk tot in de haarvaten van de organisatie te laten doordringen.

8.3 Naar een volwaardige financiële systematiek

Volledig baten-lasten stelsel

Om de gewenste integraliteit van afwegingen te borgen is het noodzakelijk dat de financiële consequenties van aanleg, beheer, onderhoud én vervanging van infrastructuur in één financiële systematiek worden vertaald. Aanbevolen wordt, te komen tot een volledige en volwaardige financieringssysteem.

Voor het borgen van life cycle management is een volledige invoering van een baten-lastenstelsel binnen Rijkswaterstaat gewenst. Het doorontwikkelen van het huidige, beperkte baten-lastenstelsel naar een geïntegreerd baten-lastenstelsel zal naar verwachting stuiten op formele grenzen van het huidige agentschapsmodel. Om die reden is het aan te bevelen dat de Secretaris-generaal het initiatief neemt voor de vervolgstappen en zorgt voor een goede samenwerking en afstemming met het ministerie van Financiën.

Areaal in beeld

Om integrale afwegingen te kunnen maken moet het areaal volledig in beeld zijn. Het gaat daarbij om omvang (aantallen en soorten objecten), staat van onderhoud, en om het 'kostengedrag' van objecten in relatie tot kwaliteitsniveaus. Alleen langs deze weg is het mogelijk om een financiële relatie te leggen tussen de initiële aanlegkosten, het jaarlijkse reguliere onderhoud en de periodieke kosten voor groot onderhoud of vervanging.

Het is cruciaal om op korte termijn stappen te maken naar een volledige beschrijving van het areaal en een scherp beeld te hebben van de te verwachten onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen. Rijkswaterstaat is hard bezig met het in beeld brengen van het areaal, maar er is nog veel werk te verzetten. De Secretaris-generaal zal als eigenaar hier in de komende jaren in de richting van Rijkswaterstaat expliciet op moeten sturen. Gegeven de urgentie en het draagvlak hiervoor binnen Rijkswaterstaat zou dit in twee jaar afgerond moeten kunnen worden.

Een vervolgvraag is, of de financiële waardering van de infrastructuur uiteindelijk ook zichtbaar zou moeten zijn op de balans van Rijkswaterstaat. Vanuit het oogpunt van netwerkbeheer zou dit een logische stap zijn, omdat de financiële verplichtingen direct zichtbaar worden in de financiële huishouding. Het in beeld brengen van de totale kosten en vervangingswaarde van het areaal op de balans van Rijkswaterstaat is een belangrijke stimulans voor het maken van integrale afwegingen en financiële discipline. Met een eigen begroting en administratie kan Rijkswaterstaat als netwerkbeheerder vervolgens afwegingen maken tussen investeringen, onderhoud en vervanging. Niet voor niets hebben bijna alle publieke netwerkbeheerders in ons land de infrastructuur op de balans staan: Rijkswaterstaat is in dit verband te beschouwen als een uitzondering.

Een mogelijk bezwaar tegen waardering van de infrastructuur op de balans kan zijn dat waardering tot meer bureaucratie leidt. Belangrijk is daarom dat het ministerie van VenW bij het uitwerken van de methodiek het doel van de waardering scherp voor ogen houdt en scherp definieert aan welke normen de waardering moet worden getoetst. Gekozen zou kunnen worden voor een groeiproces waarbij het areaal in eerste instantie extracomptabel wordt vastgelegd.

Naar de toekomst toe kan de financiële waardering van toekomstige onderhouds- en vervangingsopgave van het areaal de basis vormen voor de ontwikkeling van beschikbaarheidsvergoedingen als methode voor financiering van aanleg en onderhoud van de netwerken. Het

verdient aanbeveling om bij deze ontwikkeling de kennis en ervaringen van prijs- en kwaliteitsregulering in andere netwerksectoren te benutten.

Pragmatiek is ook nodig bij bijzondere objecten in het areaal. Zo is het verstandig om de grote waterkeringen (Oosterscheldekering, Maeslantkering en Afsluitdijk) een status aparte te geven in een baten-lastenstelsel.

Vervangen opslagmethodiek aanlegprojecten

De huidige variabele financiering (20% opslag bij aanlegprojecten) dient te worden vervangen door een bijdrage die gekoppeld is aan de meerjarige productieopgave voor Rijkswaterstaat. Eventueel kan hierbij ook een bandbreedte worden afgesproken om jaarlijkse discussie over de hoogte van de bijdrage te voorkomen.

De huidige methodiek zou – in beperkte mate – verder moeten worden gedifferentieerd en genormeerd, bijvoorbeeld door te komen tot capaciteitsnormen voor specifieke werksoorten, c.q. producten. Via benchmarking van deze capaciteitsnormen krijgt de Secretaris-generaal als eigenaar meer grip op de doelmatigheid en tariefstelling van het agentschap.

Binnen VenW en Rijkswaterstaat wordt op dit moment al nagedacht over alternatieven, zodat deze stap al op korte termijn kan worden gezet.

8.4 Tot slot

Deze evaluatie heeft beoogd, een zo volledig mogelijk beeld te geven van de inspanningen, resultaten en effecten van vier jaar agentschapsvorming bij Rijkswaterstaat. We hebben recht willen doen aan de vele inspanningen die zijn gepleegd, zonder daarbij ons kritisch oog te verliezen voor de opgaven die nog open staan.

Niet alle thema's zijn uitputtend te behandelen in een brede studie als deze. Op onderdelen zal nog veel denkwerk moeten worden verricht om te komen tot oplossingen die passen bij de context van Rijkswaterstaat en VenW.

Om de vernieuwing door te zetten zullen nieuwe wegen moeten worden gevonden en voor een deel gemaakt. We vertrouwen erop dat deze evaluatie aan dat proces een betekenisvolle bijdrage zal leveren.