

Vergaderjaar 2021–2022

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 206

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2022

Met deze brief zend ik u het doorlichtingsrapport van het agentschap Rijkswaterstaat (RWS)¹. Conform de Regeling Agentschappen dient er vijfjaarlijks een doorlichting plaats te vinden. De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel met betrekking tot het functioneren van het agentschap op de gebieden governance, bekostiging, doelmatigheid, financieel beheer en de toekomst van de organisatie.

In 2021 heeft de doorlichting van het agentschap Rijkswaterstaat plaatsgevonden. De doorlichting is uitgevoerd door een externe partij, namelijk Improven. In deze brief geef ik mijn reactie op dit rapport.

De uitkomsten uit de doorlichting ondersteunen de reeds ingeslagen weg. Zo geven de onderzoekers aan de ingezette ontwikkeling van een nieuw sturingsraamwerk voort te zetten. De onderzoekers hebben ter versterking van de reeds ingeslagen weg een aantal aanvullende verbeteringen voorgesteld. Dat zijn het ontwikkelen van een set van kengetallen voor doelmatigheidsontwikkeling en deze te hanteren in de sturing, overgaan naar één verslaggevingsstelsel zodat de complexiteit in de besturing vermindert en het sluiten van de PDCA-cyclus voor de dienstverlening door evaluatie en actualisatie van tarieven en kostennormen.

De aanbevelingen zijn bedoeld om met name de transparantie en doelmatigheid te verbeteren. Deze aanbevelingen worden omarmd. Voor elke overheidsorganisatie is het altijd van belang om te letten op de doelmatige besteding van overheidsmiddelen, ongeacht de opdrachten, doelen en publieke meerwaarde. De implementatie en concretisering van de aanbevelingen zal geplaatst worden in de specifieke context van de opgaven en de veranderingen die Rijkswaterstaat en het Ministerie van IenW reeds hadden opgepakt, als ook in het licht van de aandacht die er

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

rijksbreed is voor de uitvoering van beleid om het vertrouwen van de samenleving terug te winnen.

Opgaven van Rijkswaterstaat

In het coalitieakkoord geeft het kabinet aan dat de ambitie is om onze infrastructuur solide houden door deze goed te onderhouden en hierin te blijven investeren. Solide infrastructuur is nodig om naar werk, familie of opleiding te gaan. Via het lenW-beleidsprogramma bent u hier nader over geïnformeerd, waaronder over de uitvoerbaarheid².

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. RWS beheert en ontwikkelt de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zet in op een duurzame leefomgeving. Samen met anderen werkt RWS aan een land dat beschermd is tegen overstromingen, waar voldoende en schoon water is, waar mensen vlot en veilig van A naar B kunnen en waar voldoende groen is.

Uw Kamer is de afgelopen jaren geregeld geïnformeerd³ over de nodige opgave waar Rijkswaterstaat voorstaat. Daarbij is december 2020 ook aangegeven dat het assetmanagement op het hoofwegennet, hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem verbeterd moet worden⁴. Deze verbeteringen vormen een meerjarig ontwikkeltraject, dat verwoord is in het aan uw Kamer aangeboden «Ontwikkelplan Assetmanagement lenW», een bijlage bij de hiervoor aangehaalde brief. In 2021 zijn de eerste wijzigingen aangebracht en is er gewerkt aan verdere aanpassingen. De aanbevelingen uit deze doorlichting sluiten aan bij dit traject en scherpen het verder aan. Waar van toepassing wordt dit in de reactie op de aanbevelingen nader toegelicht.

IBO Agentschappen en andere onderzoeken

In 2021 heeft er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek plaatsgevonden dat als titel heeft: «*Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*»⁵. Een kernpunt uit dat onderzoek is dat er bij agentschappen oog moet zijn voor de zogenoemde publieke waarde waaraan een agentschap werkt. Er is geconstateerd dat het huidige agentschapsmodel bij bepaalde typen agentschappen (waaronder ook bij Rijkswaterstaat) de creatie van die publieke waarden ondersteunt. Hiervan is met name sprake bij agentschappen die opereren in een complexe omgeving en die vaak meerdere, unieke taken hebben. Er is behoefte om governance-aspecten zoals besturing, bekostiging en verslaggeving gedifferentieerder in te vullen, in aansluiting op het diverse landschap aan dienstverlening waarvan bij agentschappen sprake is. De grote diversiteit aan taken en diensten van onze publieke aanbieders was ook aandachtspunt in de uitgevoerde evaluatie naar de kaders voor uitvoeringsorganisaties. Agentschappen ervaren echter – in verschillende mate – ook knelpunten die een goede taakuitvoering belemmeren. Daarbij gaat het onder andere om een te beperkte ruimte voor innovatie en te nauwe verantwoordings-eisen. Rijkswaterstaat ervaart deze knelpunten ook.

Bij de implementatie van de aanbevelingen wordt de tussentijdse evaluatie meegenomen die de Minister van Financiën in de tweede helft van 2021 en het eerste kwartaal van 2022 heeft uitgevoerd naar de eventuele verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormge-

² Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106.

³ Kamerstuk 35 300 A, nr. 94.

⁴ Kamerstuk 35 570 A, nr. 46.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 199.

geven baten-lastenstelsel. Hierover wordt u binnenkort door de Minister van Financiën geïnformeerd.

De aanbevelingen per thema en de wijze van implementatie

De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport zijn herkenbaar. Ze bevestigen de lijn die met het Ontwikkelplan Assetmanagement al is ingezet naar aanleiding van de validatie op het gebied van de instandhoudingsopgave. De aanbevelingen geven een aantal concrete suggesties om die aanpak verder te verbeteren.

Een overzicht van de bevindingen treft u aan in het rapport. Hieronder wordt per onderzoeksthema weergegeven hoe en in welk tempo lenW invulling gaat geven aan de aanbevelingen.

1. Governance

Aanbeveling

Zet de ontwikkeling van een nieuw sturingsraamwerk voort. Borg bij het uitwerken van het nieuwe sturingsraamwerk dat er oog is voor de behoeften en wensen van alle drie partijen in de driehoek. Daarbij is van belang dat de sturing aansluit op het thema doelmatigheid, rekening houdend met de omvang, diversiteit en complexiteit van de opgave. Voer ook met elkaar het gesprek over rollen en verantwoordelijkheden binnen de driehoek. Expliciteer de afspraken hierover en formaliseer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, teneinde hierover een helder en gedeeld beeld te creëren.

Implementatie en toelichting

In het onderzoeksrapport wordt aangegeven dat het model met een Opdrachtgever, Opdrachtnemer en Eigenaar functioneel is, maar ook verder verbeterd kan worden in de lopende uitwerking om tot een nieuw sturingsraamwerk te komen. lenW en Rijkswaterstaat zijn bezig om de sturingsrelaties beter aan te laten sluiten bij de opgaven. Op dit moment is sprake van prestatiesturing op de Beheer- en Onderhoudsactiviteiten⁶ en kennen Aanleg-, Vervangings- en Renovatiewerkzaamheden projectsturing. Een aanpassing is om net als bij ProRail de Exploitatie-, Onderhouds-, Renovatie- en Vervangingsactiviteiten in één sturingslijn onder te brengen. Doel hiervan is dat deze onderdelen van instandhouding meer in samenhang worden gezien. Deze aanpassing vraagt uiteraard een aanpassing van de werkprocessen en systemen bij Rijkswaterstaat en lenW. In het Ontwikkelplan Assetmanagement is hierin voorzien.

De aanpassing in het sturingsraamwerk zal vastgelegd worden in een nieuw sturingsconvenant tussen het moederdepartement en het agentschap.

⁶ Op dit moment wordt er nog gestuurd op een wijze die aansluit bij de oude terminologie (BenO en VM >prestatiesturing; VenR en Aanleg > Mirt projectsturing). De nieuwe terminologie zou een eerste stap zijn op weg naar ook nieuwe sturing (Instandhouding (Exploitatie, Onderhoud, Vernieuwing).

2. Doelmatigheid

Aanbevelingen:

- Ontwikkel en ga sturen op een set van kengetallen die betekenisvol is voor de doelmatigheidsontwikkeling. Dat wil zeggen kengetallen waarmee een direct verband gelegd wordt tussen productie, prestatie en inzet van middelen. Houdt hierbij rekening met de diversiteit van diensten van Rijkswaterstaat en ontwikkel derhalve meerdere indicatoren. Ontwikkel daarbij ook kengetallen of andere vormen van informatie waarmee de risico's voor in de toekomst te realiseren productie en te behalen prestaties op de netwerken beter in beeld komen.
- Er zijn binnen RWS diverse regionale diensten met een redelijk homogene productie. Aangeraden wordt om de verschillen in prestaties op het vlak van doelmatigheid en productiviteitsontwikkelingen van die regionale diensten meerjarig te gaan benchmarken

Implementatie en toelichting

Aandacht hebben voor en sturen op doelmatigheid is een noodzakelijkheid voor elke overheidsorganisatie. Het stimuleert om het werk steeds verder te verbeteren. Het agentschapsmodel moet leiden tot het doelmatiger uitvoeren van de taak door het agentschap. Eerdere onderzoeken concludeerden dat het aantoonbaar maken van de doelmatigheid van agentschappen lastig is.

In de context van deze doorlichting is daarbij ook van belang dat het werk van Rijkswaterstaat de afgelopen jaren steeds complexer is geworden. Dit wordt geïllustreerd door nieuwe eisen (stikstof, PFAS, Chroom 6, cyber, circulariteit, etc.), door de veranderende aard (groei van het aandeel grote vervangingen en renovaties), de hoge instroom van personeel, Covid en de budgettaire tekorten in de periode die is beoordeeld waardoor Life Cycle Cost-optimaal werken niet haalbaar was.

De aanbeveling om indicatoren te ontwikkelen wordt opgepakt. Gegeven de lessen uit het eerder aangehaalde IBO «*Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*» dient dit wel zodanig plaats te vinden dat er evenwicht is tussen doelmatigheid enerzijds en goede publieke dienstverlening anderzijds. De onderzoekers pleiten voor een bredere set aan indicatoren. Dat komt in mijn visie ook tegemoet aan de diversiteit aan werkzaamheden van RWS en faciliteert het gesprek over doelmatigheid. De prestatie-eisen en sturingsrelaties worden daarom herzien. De herziene eisen en relaties treden vanaf 2024 in werking.

lenW vindt dat doelmatigheid consequent geagendeerd en besproken dient te worden in gesprekken met RWS. Die consequente bespreking, ook van de gebruikte indicatoren, kan er toe leiden dat deze indicatoren verder ontwikkeld worden. Indicatoren zullen echter nooit perfect zijn en dienen daarom met verstand, en met name het oog op het leren, toegepast moeten worden.

In het onderzoek wordt ook de suggestie gedaan om concrete activiteiten te vergelijken tussen de RWS-regio's. Benchmarken tussen werkzaamheden die overeenkomsten vertonen, zoals in de Rijkswaterstaat regio's maar ook elders, doet RWS al langer. Dit zal worden uitgebreid en een plek krijgen in interne voortgangsrapportages.

3. Verslaglegging: Financieel beheer en baten-lasten stelsel

Aanbevelingen

- Kies voor de toepassing van één verslaggevingsstelsel in plaats van de huidige combinatie van baten-lastenstelsel en kas-verplichtingenstelsel zodat de complexiteit in de besturing van Rijkswaterstaat vermindert. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou tot de meeste transparantie leiden.
- Maak de financiële verantwoording van Rijkswaterstaat eenduidiger door de naam van de balanspost «Nog uit te voeren werkzaamheden» te wijzigen in bijvoorbeeld «Saldo op ontvangen bijdragen voor te verlenen diensten». Zorg er eerst voor dat de toepassing van de balanspost en de afspraken hierover geherformuleerd worden. Ook het formaliseren van de afspraak voor het gebruik van de NUTW post dient opnieuw plaats te vinden.

Toelichting en implementatie

De onderzoekers doen de aanbeveling over te gaan naar één verslaggevingsstelsel en hebben daarbij een grote voorkeur voor het baten-lastenstelsel. Dit stelsel vergroot volgens de onderzoekers de transparantie ten aanzien van onder andere de staat van de infrastructuur. De baten-lastenvoorschriften eisen dat voortschrijdende inzichten over bijvoorbeeld slijtage worden omgezet in een aangepaste waardering op de balans.

lenW omarmt de aanbeveling om toe te werken naar één verslaggevingsstelsel, zodat de complexiteit in de besturing van RWS vermindert en de transparantie vergroot. Tegelijkertijd zijn in het verleden andere keuzes gemaakt, onder andere in verband met de financiële gevolgen van het waarderen van de activa op de balans. Samen met het Ministerie van Financiën zal daarom een nadere verkenning plaatsvinden naar de consequenties van de overgang naar een volledige toepassing van het baten-lastenstelsel. Het gaat daarbij onder andere om budgettaire en organisatorische consequenties, verslaggevingseisen en de relatie met assetmanagement. In de verkenning wordt bezien op welke wijze en in welk tijdpad deze overgang gemaakt kan worden.

De meerwaarde voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming en de sturing binnen Rijkswaterstaat staat of valt met de wijze van invulling van het stelsel. De doorontwikkeling van het assetmanagement waar RWS al aan werkt is een belangrijke noodzakelijke stap, zowel binnen het huidige stelsel als voor een overgang naar een baten-lasten stelsel. Binnen het huidige stelsel wordt de Kamer over aanlegprojecten en vervangingsprojecten via het MIRT-overzicht geïnformeerd en dit zal ook in een baten-lastenstelsel blijven bijdragen aan aanvullende informatie over projecten die worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de toepassing van de balanspost «Nog uit te voeren werkzaamheden» en de afspraken met betrekking tot de toepassing van de balanspost kan worden gemeld dat deze geherformuleerd zullen worden. Dit zal verwerkt worden in de Ontwerpbegroting 2024.

4. Bekostiging

Aanbeveling:

Sluit de loop van de Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus voor de dienstverlening door Rijkswaterstaat door het uitvoeren van evaluatie en actuali-

satie van toegepaste tarieven en kostennormen. Hierdoor zijn kosten-normen en tarieven die gehanteerd worden in de voorbereidende opdracht-fase, actueel op het gebied van prijspeilen en eventuele efficiëntietaakstellingen. Het invoeren van tijdschrijven is hiervoor van belang. Een methodiek die uitgaat van tijdschrijven gedurende een beperkte periode voor een deel van de medewerkers van Rijkswaterstaat kan hierbij al tot voldoende inzicht leiden.

Toelichting en implementatie

Een gesloten PDCA-cyclus is van belang, ten behoeve van doelmatigheid, alsook om mensen op de goede plekken in te zetten en om te kunnen beschikken over goede ramingen en planningen.

Door het onderzoeksbureau is geconstateerd dat door het ontbreken van tijdschrijven de PDCA-cirkel nu niet kan worden gesloten. Door het introduceren van een bepaalde vorm van tijdschrijven kan een gesloten PDCA-cirkel worden ingericht. Het advies om een bepaalde vorm van tijdschrijven in te voeren wordt dan ook omarmd. De aanbeveling om met delen van de organisatie en voor een beperkte periode tijd te schrijven wordt met ingang van 2022 al gericht ingezet.

Tot slot

De opvolging van de in de doorlichting gedane aanbevelingen helpt IenW om de relaties tussen agentschap en moederdepartement verder vorm te geven, als ook om de juiste keuzes te maken voor de gebruikers van onze netwerken en de omgeving.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers