

Vergaderjaar 2004–2005

30 119

Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst

Nr. 2

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 14 juli 2005. De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 13 september 2005.

Bij de termijn is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 juli 2005

De commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van de brief 29 april 2005 inzake Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst (30 119, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 juli 2005. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De griffier van de commissie,
Roovers

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), Ondervoorzitter, Atsma (CDA), Voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA) en Van der Sande (VVD).
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (CU), Aptroot (VVD), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Dijken (PvdA) en Szabó (VVD).

I Inleiding

Algemeen

Er gaat de komende jaren veel veranderen bij Rijkswaterstaat. Een onmisbare pijler in het veranderproces is mijn voornemen tot de vorming van de baten-lastendienst Rijkswaterstaat. De baten-lastendienst is concreet gemaakt in het Ondernemingsplan Rijkswaterstaat. Ik zie dit Ondernemingsplan als een trendbreuk in de organisatieontwikkeling van Rijkswaterstaat.

Bijgaand treft u de antwoorden op de kamervragen die u stelde naar aanleiding van het voornemen van het kabinet om van Rijkswaterstaat een baten-lastendienst te maken. Om herhalingen te vermijden zijn de antwoorden op vragen, die inhoudelijk veel overeenkomst vertonen, samengevoegd.

Graag doe ik u de suggestie om in een technisch overleg nadere informatie te verkrijgen over Rijkswaterstaat als baten-lastendienst.

II Vragen en antwoorden

1, 2, 8, 9, 24, 26 en 27

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft tekortkomingen aangetroffen bij Rijkswaterstaat (RWS). Waarom heeft de minister desalniettemin al op 29 april 2005 instemming gevraagd voor de vorming van een baten-lastendienst (BLD)? Hoe verhoudt zich dit tot de instellingsvoorwaarden? Is de regering er gerust op dat het beheer van groot materieel op orde is, nu volgens de ARK bij een kwart van de dienstonderdelen van RWS onvolkomenheden bestaan bij het beheer van «klein materiaal»?

Welke invloed kan de agentschapstatus per 1 januari hebben op de problemen met betrekking tot het materiaalbeheer, waar de Algemene Rekenkamer het oordeel «onvolkomenheid» aan koppelt en een bezwaaronderzoek naar instelt?

Wat zijn de overwegingen om naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer geen uitstel van de overgang naar de baten-lastendienst in te voeren?

Waarom is de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer reeds in april gestart en is niet gewacht totdat de Tweede Kamer medio mei kennis zou kunnen nemen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer?

Waarom wordt in de brief van 29 april geen melding gemaakt van een mogelijk bezwaaronderzoek door de Algemene Rekenkamer?

Wat is de reactie van de minister op de bevindingen van de Rekenkamer dat een kwart van de dienstonderdelen van Rijkswaterstaat onvolkomenheden kent bij het beheer van «klein materieel» (kantoorinrichting, Pc's, mobieltjes) en er nog geen zicht bestaat op hoe het gesteld is met het beheer van «groot materieel» (grond, gebouwen, vaar- en voertuigen)?

In haar Rapport bij het Jaarverslag 2003 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het materieel beheer bij Rijkswaterstaat nog niet op orde was. De constatering in 2003 betrof onvolkomenheden in het materieel beheer van de kleine activa. Ook voor 2004 is deze conclusie overgenomen. Door de departementale Auditdienst is voor 2004 op dit onderdeel op beperkte schaal onderzoek verricht. Het onderzoek heeft zich daarbij gericht op kleinere onderdelen van het materieel beheer binnen Rijkswaterstaat zoals kantoormeubilair, mobiele telefoons en Pc's. Deze categorie betreft circa 13% van de waarde (nl. € 36,1 mln. van de € 287 mln.) van het gehele materieel van Rijkswaterstaat. De onvolkomenheden in het kleine materieel hadden betrekking op procedurele aspecten van het Besluit materieel beheer. Het ontbrak veelal aan juiste afstemmingen, afstootprocedures en dergelijke. Het operationeel beheer van het mate-

riël is overigens van een zodanige kwaliteit, dat van ontvreemding geen sprake is.

Het onderzoek van de departementale Auditdienst was van beperkte opzet omdat Rijkswaterstaat in het kader van de vorming tot baten-lastendienst bijzonder veel acties had uitgezet om het *gehele materieel* beheer op orde te krijgen. Deze acties waren immers ook noodzakelijk in het kader van twee van de twaalf instellingsvoorwaarden, te weten het financieel beheer en de openingsbalans.

Op het gebied van materieel beheer heeft Rijkswaterstaat de volgende acties uitgevoerd. Eind 2003 is een onderzoek (audit) door een extern bureau uitgevoerd naar het gehele materieel beheer. Dit betrof derhalve ook gebouwen, terreinen, voertuigen en vaartuigen. De doelstelling van het onderzoek was het verkrijgen van een nulmeting ten behoeve van het treffen van maatregelen met het oog op het verbeteren van het materieel beheer en in het verlengde daarvan voor het vaststellen van de openingsbalans. Er is door Rijkswaterstaat veel energie gestoken in dit traject, ondersteund door een groot accountantsbureau, waardoor het materieel beheer en zeker de grote bestandsdelen daarin, substantieel verbeterd is. Een voorbeeld van onderzoek naar de grote bestanddelen is dat gedurende het onderzoek voor de categorie gebouwen en terreinen overleg is gevoerd met onder andere de dienst Domeinen en heeft een vergelijking plaatsgevonden met de openbare registers en met de waardebepalingen in het kader van de WOZ.

In het eerste kwartaal 2005 is een vervolg onderzoek uitgevoerd om te kunnen vaststellen wat de stand van zaken rond het materieel beheer per 31 maart 2005 is, of er nog tekortkomingen zijn en welke acties die nog vereisen om per 1 juli 2005 het gehele materieel beheer op orde te hebben. Daarbij is door het externe accountantsbureau elk dienst-onderdeel in het onderzoek betrokken. Het externe onderzoeksrapport kwam beschikbaar nadat de departementale Auditdienst haar controle over 2004 had afgerond, waardoor de resultaten niet meer meegenomen konden worden in het accountantsrapport. Ook heeft de Algemene Rekenkamer voor haar oordeelsvorming in het kader van rechtmatigheid over 2004, geen gebruik meer kunnen maken van deze rapportage.

De positieve ontwikkeling die Rijkswaterstaat in 2004 en de eerste helft van 2005 heeft gerealiseerd komt voort uit de vele acties die vanaf 2004 zijn ingezet, met als doel een adequaat beheer te realiseren alvorens Rijkswaterstaat per 2006 baten-lastendienst wordt.

Inmiddels was het starten van de voorhangprocedure voor de instelling van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst aan de orde. Bij de indiening van de stukken voor de voorhangprocedure wordt rekening gehouden met de toezegging van de minister van Financiën het algemeen overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven van 23 oktober 2003, inhoudende dat de voorhangprocedure niet eerder zal aflopen dan nadat de Tweede Kamer kennis heeft kunnen nemen van het oordeel van de Algemene Rekenkamer, zodat de Kamer deze in zijn beoordeling van de aanvraag tot batenlastendienst kan meenemen.

Omdat Rijkswaterstaat in april naar het oordeel van de Toetsingscommissie van de ministeries van Financiën en BZK volledig aan de instellingsvoorwaarden had voldaan (inclusief een goedkeurende accountantsverklaring) en ik van mening was en nog ben dat Rijkswaterstaat het materieel beheer tijdig op orde krijgt, heb ik ondanks het (toen nog «mogelijke») bezwaaronderzoek het voorstel voor de baten-lastendienststatus bij u ingediend.

De Algemene Rekenkamer heeft in het overleg met de betrokkenen binnen het departement aangegeven dat de grotere bestanddelen van het materieel beheer, installaties, vaartuigen en voertuigen, gebouwen en terreinen (betreft ca. 87% van het gehele materieel binnen Rijkswaterstaat) niet structureel zijn meegenomen in haar onderzoek naar de jaarrekening. De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapportage ook aan dat het ontbreken van zicht door de Rekenkamer zelf op deze categorie van het materieel beheer (die de grootste waarde vertegenwoordigt van het gehele materieel) de aanleiding is voor het aangekondigde onderzoek. Met het bezwaaronderzoek wil de Algemene Rekenkamer deze categorie wel structureel opnemen in haar onderzoeksactiviteiten, hetgeen ik ook van harte ondersteun.

Op basis van het recent uitgevoerde externe onderzoek kan geconcludeerd worden dat Rijkswaterstaat het materieel beheer op orde krijgt. De resultaten van het externe onderzoek waren positief, er is grote vooruitgang geboekt. Eén dienst had nog echte tekortkomingen. Door deze dienst is in samenwerking met het extern accountantsbureau het materieel beheer voortvarend aangepakt. Inmiddels zijn hier grote inhaalslagen gerealiseerd waarmee het materieel beheer op het vereiste niveau komt.

Om de puntjes op de i te zetten worden op dit moment de laatste inventariserende audits uitgevoerd als basis voor de resterende acties. Gedurende de maanden juli tot en met december hebben de diensten dan de tijd om de laatste verbeteringen aan te brengen zodat we volgens planning als BLD kunnen starten met een materieel beheer dat voldoet aan alle daaraan te stellen eisen.

De status van baten-lastendienst per 1 januari 2006 draagt er toe bij dat de prikkel blijft bestaan om het materieel beheer op orde te houden, omdat de activawaardering een prominent deel van de balans en de verantwoording gaat vormen.

Gezien de huidige stand van het materieel beheer bij Rijkswaterstaat, en de acties die daaraan vooraf zijn gegaan, heb ik er alle vertrouwen in dat het materieel beheer bij Rijkswaterstaat onder controle is en blijft. Gegeven de resultaten van het externe onderzoek, de goedkeurende accountantsverklaring van de departementale Auditdienst bij de verantwoording 2004 van Rijkswaterstaat, de positieve ontwikkeling die Rijkswaterstaat nu doormaakt, en het feit dat het ministerie van Financiën van mening is dat Rijkswaterstaat op een bijzonder goede en degelijke wijze invulling heeft gegeven aan de instellingsvoorwaarden voor het worden van een baten-lastendienst, blijf ik van mening dat de baten-lastendienst aanvraag voor Rijkswaterstaat gerechtvaardigd is.

3, 18 en 36

Is de genoemde doelmatigheidswinst van € 50 mln traceerbaar? Kan de Kamer de regering daar straks op afrekenen? Zo ja, op welke wijze kan de Kamer het realiseren van deze «winst» controleren?

Hoe groot zijn de financiële voordelen die u op langere termijn verwacht van de invoering van het baten-lastenstelsel en kunt u dat bedrag onderbouwen?

Wordt de 50 miljoen voorziene doelmatigheidswinst bij instelling van de baten-lastendienst toegevoegd aan de reserves van Rijkswaterstaat of wordt dit bedrag ten gunste gebracht van de begroting 2006 van Verkeer en Waterstaat?

De financiële voordelen zijn mede als gevolg van de invoering van het baten-lastendienst-model bij Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ondernemingsplan RWS, geschat op € 50 mln. structureel vanaf 2008.

Daarnaast zal door het resultaatgerichte besturingsmodel de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd worden. Het baten-lastendienst-model heeft onmiskenbaar prikkels in zich, die bij voortduring zullen leiden tot verdere effectiviteit en efficiency. In het Ondernemingsplan RWS (dat onderdeel uitmaakt van het Veranderplan VenW) wordt onder andere deze efficiencyverbetering voorzien. De efficiencyverbetering wordt bewerkstelligd door een andere wijze van sturen, door de invoering van het baten-lastenstelsel waardoor meer zicht wordt verkregen op de kosten waardoor kostenbewuster geopereerd zal gaan worden, alsmede door het beter inschakelen van de markt. Als gevolg hiervan is in de begroting 2005 vanaf 2008 structureel € 50 mln. doelmatigheidswinst ingeboekt ten gunste van het programma Beheer en Onderhoud Vaarwegen en Waterbeheeren. (zie de verdiepingsbijlage van het Infrastructuurfonds artikel 02.02.04.) Van dit bedrag van 50 mln. heb ik echter totaal ruim 18 mln. ingeleverd ten gunste van het generale beeld vanwege rijksbrede problematiek (en de daaruit voortvloeiende efficiency- en inkoopstaakstellingen) en de motie Verhagen, welke eveneens een efficiencykorting voor Verkeer en Waterstaat met zich meebracht (deze mutaties zijn terug te vinden in de begroting 2005, Nota van wijziging 2005 en de begroting 2006). Wanneer de ingeboekte doelmatigheidswinsten vanaf 2008 niet worden gerealiseerd, zal dit in de verantwoording van de agentschapsbegroting in de betreffende jaren zichtbaar worden op de posten personele en materiële kosten.

4

Kenmerkend voor een baten- en lasten stelsel is dat fluctuaties in het bedrijfs-resultaat binnen zekere grenzen via reserves en fondsen worden genivelleerd. Op welke wijze is daarin bij de nieuw te vormen BLD voorzien? Is hierover overeenstemming met de minister van Financiën?

Eén van de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten is het opstellen van een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans. Tijdens de uitvoering van dit plan van aanpak worden, in overleg tussen de dienst, het moederdepartement en het ministerie van Financiën, specifieke afspraken gemaakt ter invulling van de definitieve openingsbalans bij de start. Op dit moment worden de activiteiten zoals deze in het plan van aanpak openingsbalans Rijkswaterstaat uitgevoerd. Hierover vindt overleg plaats met het ministerie van Financiën. Daarnaast geldt voor Rijkswaterstaat als baten-lastendienst dezelfde regelgeving als die voor andere baten-lastendiensten geldt, zoals de regelgeving omtrent een gemaximeerd eigen vermogen. Dit eigen vermogen dient om fluctuaties in het bedrijfsresultaat op te vangen.

De definitieve openingsbalans van Rijkswaterstaat wordt bij de eerste suppletore begroting 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze wordt gecontroleerd door de auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5

Kan de minister aangeven op welke manier zij van plan is de bij deze structuurwijziging (vorming BLD) behorende culturomslag te laten «landen» bij het betrokken personeel?

Rijkswaterstaat is in 2002 gestart met het traject tot de vorming van Rijkswaterstaat tot een baten-lastendienst, vervolgens is dit traject concreet gemaakt met het ondernemingsplan RWS, om de gewenste culturomslag, die gericht is op resultaatgericht en bedrijfsmatig werken, te realiseren. Binnen deze culturomslag is batenlastendienstvorming een essentieel onderdeel. De baten-lastendienstvorming is in de afgelopen periode de vlag geworden van de totale verandering en is een belangrijke drager voor de culturomslag van Rijkswaterstaat. De ondernemingsraad

van Rijkswaterstaat is akkoord met het ingangezette traject, ondanks de grote gevolgen die dat heeft voor het personeel. Ook zij zijn van mening dat deze grote verbetering gemaakt moet worden. Onderstaand volgt een greep uit de activiteiten en maatregelen die het Bestuur van Rijkswaterstaat in het kader van de cultuuromslag heeft uitgevoerd en nog zal uitvoeren. Op hoofdlijnen kunnen genoemd worden:

- Het versterken van de sturingslijnen tussen eigenaar-opdrachtgever-bestuur Rijkswaterstaat – de directieteams van de diensten van Rijkswaterstaat en de afdelingshoofden, door aanspreekgedrag en het voorkómen van sturing via staven.
- Het medeverantwoordelijk maken van HID's (de directeuren van de dienstonderdelen) voor besluitvorming op Rijkswaterstaatsniveau middels het Directieteam Rijkswaterstaat.
- Het ontwikkelen van het Bedrijfsmodel RWS en bedrijfsmodellen voor specialistische en regionale diensten van Rijkswaterstaat door het management zelf. De bedrijfsmodellen zijn de basis geweest voor de implementatie van de sturing binnen de baten-lastendienst en voor de rapporten «Omgevingsanalyse, Risico-analyse en Lijst van Producten en Diensten».
- Trainingen voor alle managers op het gebied van resultaatgericht sturen en het baten-lastenstelsel en het trainen en opleiden van alle medewerkers in de nieuwe manier van werken.
- Het houden van spelsimulaties, waarin de nieuwe sturing tussen de diverse managementlagen wordt nagebootst met reële casuïstiek.
- Verdiepingsessies met directieteams waarin de consequenties van de verandering concreet worden gemaakt.
- Managementdagen met workshops waarin aandacht is voor nieuwe sturing en de inhoud van het ondernemingsplan.
- Een scherpe en adequate ondersteuning van de gewenste cultuuromslag bij managers en medewerkers door adequate informatievoorziening en een resultaatgerichte planning- en controlcyclus. Deze cyclus bevat onder andere nieuwe managementcontracten, met heldere afspraken over de afgesproken output van elke dienst van Rijkswaterstaat. De voortgangsrapportage en het risicomangement sluiten hier op aan.
- De invoering van een directie bedrijfsvoering en een directeur bedrijfsvoering, die een gelijkwaardige rol heeft binnen de directieteams ten opzichte van de andere «inhoudelijke» directeuren.
- Een aangepaste mandaatregeling waarbij de verantwoordelijkheid van het topmanagement sterker is gemaakt, door beperking van het aantal mandaathouders.
- Uniformering, standaardisering en vereenvoudiging van processen en procedures, waar iedere medewerker mee gaat werken.
- Een andere organisatorische wijze van werken, zoals bijvoorbeeld de invoering van een corporate dienst en regionale productie centra.

6

Welke resultaten zijn er tot nog toe bereikt in het lopende proefjaar, en welke conclusies kunnen daaraan worden verbonden?

Resultaatgerichte Sturing

De convenanten, die zijn gebaseerd op de nieuwe resultaatgerichte sturing, met eigenaar en opdrachtgevers zijn ondertekend. Het Bestuur van Rijkswaterstaat heeft op basis hiervan managementcontracten nieuwe stijl afgesloten met alle diensten van Rijkswaterstaat. Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan deze nieuwe afspraken. De resultaten worden in het najaar geëvalueerd. Enkele voorlopige conclusies zijn: Afspraken geven veel meer helderheid over de te leveren output dan voorheen. De afspraken en de uitvoering daarvan hebben de volledige

aandacht van het totale betrokken management in plaats van alleen de controllers.

We bevinden ons in een ontwikkeltraject. Er is geen streven naar perfectie maar wel naar het met elkaar leren en verbeteren.

Baten Lasten Administratie

Vier diensten binnen de organisatie voeren als pilot nu een baten-lasten administratie, ondersteund door een nieuw informatiesysteem en met nieuw ontworpen, vereenvoudigde bedrijfsvoeringprocessen. De bevindingen en conclusies over opzet en werking van het systeem worden op dit moment verwerkt. De Rijkswaterstaat-brede invoering staat gepland voor de start van het begrotingsjaar 2006.

Inkopen

Het maken van nieuwe inkoopcontracten en het in afstemming met de markt specificeren van functionele eisen.

7

Welke gevolgen heeft de invoering van het baten-lastenstelsel op de punten van kritiek van de Algemene Rekenkamer, zoals (met name) de uitvoering van het controlebeleid van de specifieke uitkering Gebundelde doeluitering? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de controle op deze uitkering?

De invoering van een baten-lastenstelsel zal sec geen gevolgen op het controlebeleid ten aanzien van de Gebundelde Doeluitkering (GDU) hebben. De GDU is inmiddels opgegaan in de Brede Doeluitkering. De behandeling van deze doeluitering wordt door Rijkswaterstaat overgedragen aan de Bestuurskern van Verkeer en Waterstaat. Op dit moment zijn zo goed als alle achterstanden weggewerkt en worden de laatste afrekeningen voorbereid. Afronding vindt de komende weken plaats.

10, 23 en 25

Kan een toelichting worden gegeven op het moratorium? Waarom is daar geen melding van gemaakt en wat zijn de rol en de opstelling van het Ministerie van Financiën in dezen?

Zijn de aanvullende toetsingseisen in het kader van het moratorium nog steeds van kracht? Zo nee, wanneer zijn deze formeel opgeheven? Zo ja, op basis van welke afweging is besloten om ondanks de tekortkomingen in het materieelbeheer bij een kandidaat-agentschap, deze toch voor te hangen bij de Kamer?

Waarom wordt in de brief van 29 april geen melding gemaakt van het moratorium?

Het departementaal moratorium is in mei 2000 geïntroduceerd en is nog steeds van kracht. Deze maatregel houdt in dat ministeries alleen nieuwe baten-lastendiensten kunnen instellen als het financieel beheer bij de kandidaat baten-lastendienst op orde is en tevens het financieel beheer bij de bestaande baten-lastendiensten van datzelfde ministerie op orde is.

In een brief van 26 mei 2003 (TK2002–2003, 28 737, nummer 3) heeft de minister van Financiën aangegeven dat vanwege praktische redenen (de proportionaliteit van de maatregel en de timing van de uitvoering van de maatregel) de toepassing van het moratorium-instrument gebaseerd wordt op de deelrapporten van de departementale auditdiensten in plaats van het rapport van de Algemene Rekenkamer. Hier vindt een weging plaats van de eventuele aanmerkingen van de departementale auditdienst

op het financieel beheer. Uitgangspunt is en blijft dat wanneer het financieel beheer bij de op te richten baten-lastendienst of bij de bestaande baten-lastendiensten bij hetzelfde ministerie grote risico's met zich meebrengt, dit tot uitstel van de status tot baten-lastendienst kan leiden. Indien een departementaal moratorium van toepassing wordt verklaard, wordt de voorhangprocedure niet gestart en ontvangt de Tweede Kamer daarmee geen aanvraag tot vorming van een baten-lastendienst van het betreffende departement en wordt deze aanvraag automatisch met één jaar uitgesteld.

Ten aanzien van het al dan niet van toepassing verklaren van het departementaal moratorium is het ministerie van Financiën van mening dat het deelrapport van de auditdienst van Verkeer en Waterstaat onvoldoende aanleiding gaf voor het niet starten van de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer oordeelt de uitvoering in 2004 van het controlebeleid door Rijkswaterstaat van de specifieke uitkering Gebundelde doeluitkering als een onvolkomenheid in het financieel beheer. Bij de afweging voor het instellen van het departementaal moratorium neemt het ministerie van Financiën mee dat Rijkswaterstaat reeds eind 2004 verbeteringen doorgevoerd heeft. Tevens oordeelt de Algemene Rekenkamer dat eind 2004 het materieel beheer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat nog niet op orde is en zal zij een bezwaaronderzoek uitvoeren naar de financieel grotere onderdelen van het materieelbeheer omdat zij op een belangrijk deel van het materieel beheer geen zicht heeft. Vanwege de voorgenomen agentschapstatus richt de Algemene Rekenkamer zich in eerste instantie op Rijkswaterstaat. Het ministerie van Financiën is van oordeel dat in het kader van de voorgenomen omvorming van Rijkswaterstaat naar baten-lastendienst het materieel beheer hier extra aandacht heeft gekregen en er inmiddels verbeterlagen hebben plaatsgevonden.

11

Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat het verplichtingenbeheer verbeterd wordt binnen de nieuwe organisatie?

Per 1 januari 2006 zal binnen heel V&W en Rijkswaterstaat het oude Financieel Administratief Informatie Systeem (FAIS) uit 1992 vervangen worden door een ERP-systeem, waarmee binnen RWS in 2005 reeds is proefgedraaid. Het nieuwe systeem kent een andere inrichting dan FAIS, waarbij een aantal zaken meer vooraf worden afgedwongen. In de randvoorwaardelijke sfeer zijn daarin controles meegenomen, zo ook in de procedures en de administratieve organisatie die rondom en in het nieuwe systeem gelden, waardoor het verplichtingenbeheer wordt verbeterd.

In 2006 is het aantal gemandateerden om verplichtingen aan te gaan drastisch verminderd. Ook deze maatregel zal tot een beter verplichtingenbeheer leiden.

12 en 35

Welke ontwikkelingen zijn voorzien op personeelsgebied naar aanleiding van de agentschapstatus en het baten-lastenstelsel en hoe verloopt tot nu toe de inkrimping van de organisatie?

Kan een overzicht gegeven worden van de (verwachte) ontwikkeling van de formatie van Rijkswaterstaat (in FTE) voor de jaren 2003 tot en met 2010?

In het Ondernemingsplan RWS – als onderdeel van de Veranderopgave V&W – is uiteengezet dat RWS op een andere wijze zal gaan werken: minder arbeidsintensief, en sterk output (product)gericht zoals dat

verwacht wordt van een baten-lastendienst. Uitgaande van dezelfde taken, betekent dit dat Rijkswaterstaat enerzijds minder mensen nodig zal hebben en anderzijds mensen met andere competenties.

Naast personele reductie, is in het Ondernemingsplan RWS becijferd dat op grond van toename van de output in de periode van 2003 tot 2008 een autonome groei zou kennen van circa 600 medewerkers. Dit is vastgesteld op basis van de tabellen uit het MIT/SNIP-projectenboek bij verder ongewijzigd beleid.

In het Ondernemingsplan is een reductie opgenomen van 11 300 fte in 2003 naar 9700 fte eind 2007 volgens onderstaand schema. Naast de geschetste netto-aantallen in de tabel moet rekening worden gehouden met de hierboven geschetste niet in te vullen groei van 600 fte's door toename van de output. Voor de jaren 2008 en later zijn nog geen aantallen vastgelegd.

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007
Fte's	11 300	10 190	9 985	9 800	9 700

De omvang van Rijkswaterstaat is reeds fors afgenomen en zit al onder het streefcijfer zoals opgenomen in bovenstaande tabel.

13 en 33

Waarom kan Rijkswaterstaat de markt beter benaderen als agentschap? Kan de minister aangeven op basis waarvan ze stelt dat via een BLD de markt beter kan worden benaderd en dat een meer constante aanbestedingsstroom wordt gerealiseerd?

Binnen het baten-lastenstelsel kan Rijkswaterstaat een grotere bedrijfseconomische optimalisatie van beheer en onderhoud realiseren. Het creëert een grotere flexibiliteit om werkzaamheden in te plannen over het gehele uitvoeringsjaar en over jaargrenzen heen. Jaargrenzen zijn geen belemmering meer voor aanbesteding naar de inkoopmarkt, wat tot nu toe leidde tot een piek in het midden en het einde van het jaar. Door verdere spreiding wordt de beschikbare capaciteit in de markt beter benut. Rijkswaterstaat kan tevens beter de spanning of ontspanning in de markt gebruiken voor het beïnvloeden van inkoopresultaten (raming versus feitelijk aanbestedingsbedrag).

Daarnaast speelt dat door het baten-lastenstelsel Rijkswaterstaat meer normatief gaat werken. De resultaten van het werken met normen voor het areaal, ook in financiële zin, kunnen worden meegenomen richting de markt. Goede kostprijzen en integrale plannen zorgen voor betere hulpmiddelen. Ook is betere communicatie met de markt mogelijk, omdat beide werken met cijfers en normen gebaseerd op het baten-lastenstelsel.

14

Welke verschillen treden er op in de relatie tussen de minister en Rijkswaterstaat?

De ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan gekoppelde bevoegdheden van de Minister verandert – zoals bij elke baten-lastendienst – niet ten opzichte van een directoraat-generaal. De Minister krijgt juist een duidelijker inzicht in de producten van Rijkswaterstaat. De nog sterkere focus op de te leveren producten met daaraan gekoppeld het kostenbudget leidt tot een verhelderde aansturing. Met name de invoering van prestatieniveaus op het gebied van beheer en onderhoud, verkeersmanagement en watermanagement moet leiden tot een grotere transparantie.

15

Welke mogelijkheden biedt de nieuwe structuur om taken die op dit moment door Rijkswaterstaat worden (en als zodanig overeind blijven) uitgevoerd, toch uit te besteden aan marktpartijen? Zou u dit een wenselijke ontwikkeling vinden en welke taken lenen zich voor externe uitvoering?

Uitbesteding van de uitvoeringstaken bij aanleg en onderhoud van de infrastructuur vindt reeds op grote schaal plaats. De nieuwe structuur zal daar op zich weinig toe of af doen.

Uitbesteding is een strategische keuze op basis van diverse bedrijfsvoeringselementen, waarbij er ook een samenhang is met de politieke visie. Het huidige beleid is er op gericht om waar dat verantwoord kan, tot uitbesteding over te gaan.

16 en 30

In hoeverre kan Rijkswaterstaat worden ingehuurd door derde partijen? Verwacht Rijkswaterstaat ook baten in het kader van «werken voor derden»? Zo ja, op basis van welke diensten en in welke omvang?

Rijkswaterstaat kan ook nu al worden ingeschakeld door andere overheden, zoals door lagere overheden en door andere departementen en dergelijke. Dit vindt in financiële zin gezien slechts op beperkte schaal plaats, overwegend daar waar Rijkswaterstaat al werken uitvoert en er sprake is van gecombineerde projecten en dergelijke. De omzet bestaat uit vergoeding van de gemaakte kosten. Gedacht kan hierbij worden aan een weg-railproject of een door een gemeente gewenste op- of afrit aan een project dat door Rijkswaterstaat wordt uitgevoerd. Rijkswaterstaat werkt nu niet voor private partijen. Mocht dit aan de orde komen, dan is ministeriële toestemming vereist. Op dit moment zijn er geen additionele activiteiten voorzien.

17, 31 en 32

Kan de regering de risico-analyse met betrekking tot de agentschapvorming aan de Tweede Kamer toesturen? Waarom is de risico-analyse die uitgevoerd dient te worden bij kandidaat-agentschappen niet aan de Tweede Kamer toegezonden? Op welke wijze zijn (financiële) risico's tussen het agentschap en het moederdepartement verdeeld?

De risicoanalyse is onderdeel van de instellingsvoorwaarden die ten grondslag liggen aan de vorming van een baten-lastendienst. De totale rapportage voor het voldoen aan de instellingsvoorwaarden is de Tweede Kamer aangeboden tezamen met het instellingsvoornemen. De risicoanalyse is ter inzage beschikbaar bij de griffie van de Kamercommissie. De wijze waarop de risicoverdeling plaats vindt, is in de genoemde instellingsvoorwaarde «risicoanalyse» beschreven. Ik zal hier kort de hoofdelementen weergeven.

Rijkswaterstaat is en blijft verantwoordelijk voor de beheersing van alle risico's binnen de organisatie en de uitvoering van de werkzaamheden. Daarbij is tevens geconstateerd dat de baten-lastendienst niet alle financiële risico's kan dragen inzake de aanleg- en groot onderhoud projecten, tenzij er een belangrijk eigen vermogen zou worden toegekend. Een eventueel hiervoor te vormen risicovoorziening bij de baten-lastendienst zou een onaanvaardbare omvang hebben en ten koste gaan van de huidige MIT programmering. Gekozen is dan ook om alle programmagelden voor aanleg en groot onderhoud (de MIT- en SNIP-projecten) te blijven beheersen met behulp van het kas-verplichtingen stelsel. De baten-lastendienst is verantwoordelijk voor het adequaat beheersen van de

risico's die bij deze gelden zijn of worden geconstateerd en zal hierop door het moederdepartement permanent gemonitord worden.

19

Welke kosten zijn er in totaal gemoeid met de ontwikkeling en de implementatie van het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat?

De omvorming van Rijkswaterstaat tot een baten-lastendienst vergt de nodige investeringen in het verandertraject van de sturing, bedrijfsvoeringsystemen en in opleiding van de medewerkers. Het voordeel van de timing van het verandertraject van Rijkswaterstaat is dat deze samenvalt met de vervanging het huidige van Financieel Administratief Informatie Systeem (FAIS) voor geheel Verkeer en Waterstaat. Voor het ministerie als geheel geldt dat er vernieuwingsinvesteringen in de bedrijfsvoering moeten worden gedaan ter vervanging van het FAIS, omdat dit bestaande systeem sterk is verouderd. Deze vernieuwingsinvesteringen zijn uit doelmatigheidsoverwegingen, ingepast in het traject van baten-lastendienstvorming Rijkswaterstaat. Dit laatste traject stelt enkele aanvullende eisen, o.a. dat een baten-lasten administratie ingericht moet worden voor Rijkswaterstaat alsmede kosten die samenhangen met realisering van het resultaatgerichte besturingsmodel. Vanwege de scherpe verwevenheid vallen de kosten van baten-lastendienstvorming met de systeemimplementatie van SAP niet «met een schaarjtje te knippen». De totale kosten van de vernieuwing van resultaatgerichte sturing en de bedrijfsvoering zijn geraamd op € 80 mln. Circa eenderde hiervan zou specifiek aan BLD-vorming toegerekend kunnen worden. De doelmatigheidsverbetering bij RWS, € 50 mln. vanaf 2008, die door de invoering van BLD in combinatie met de acties uit het ondernemingsplan en de investering in de bedrijfsvoeringsystemen mogelijk wordt, zal er toe leiden dat de invoeringskosten naast de kwalitatieve verbeteringen meer dan worden terugverdiend.

20

Op welke wijze is de kwaliteit van de dienstverlening aan decentrale overheden en burgers door Rijkswaterstaat gewaarborgd?

Conform het Ondernemingsplan RWS, heeft RWS veel inspanningen verricht om het «Huis Op Orde» te krijgen. Het voeren van een heldere, resultaatgerichte sturing en een baten-lasten administratie zijn hiervan een onderdeel. Dit zijn tevens speerpunten van een baten-lastendienst. Daarnaast zal RWS zich meer concentreren op het worden van een meer publieksgerichte netwerkmanager. Het ondernemingsplan geeft hiervoor een aantal acties, die voor een deel al zijn ingezet.

- Het gebruikersgericht plannen van onderhoudswerkzaamheden
- Het verbeteren van verkeers- en incidentmanagement
- Het wegwerken van onderhoudsachterstanden
- Het aanleggen van spits en plusstroken
- Het terugdringen van irritaties over wegwerkzaamheden
- Het verbeteren van de informatievoorziening aan (vaar)weggebruikers
- Het ontwikkelen van reistijden verwachting
- Het periodiek en gestandaardiseerd onderzoek doen onder gebruikers
- Het introduceren van gerichte verkeersbegeleiding en navigatie-ondersteuning op de vaarwegen

Bij verkenningen en planstudies blijven de procedures MIT en SNIP en de daarin voorziene betrokkenheid van gebruikers en lagere overheden onverkort gehandhaafd.

Eén van de zeven kritische prestatie indicatoren (KPI) van Rijkswaterstaat is gebruikerstevredenheid als resultante van het periodieke gebruikers-

onderzoek. Zowel het Bestuur als de leiding van de RWS diensten zullen hierop aanspreekbaar zijn vanaf het moment dat deze KPI operationeel is.

Met deze acties en de volledige politiek verantwoordelijkheid van de minister kan Rijkswaterstaat een goede bedrijfsvoering hanteren, die de grootst mogelijke garantie biedt op het realiseren van de doelstellingen..

21

Welke inspanning kan van Rijkswaterstaat worden verwacht om het gat in het geluidsscherm langs de A13 ter hoogte van de Delfgauwseweg (Delft) te dichten, zoals eerder toegezegd in het kader van de voorziene, maar inmiddels uitgestelde verbreding van deze weg?

Het dichten van het gat is gekoppeld aan de vervanging van een viaduct ter plaatse. Omdat het bestaande viaduct nog aan de eisen voldoet, echter niet de belasting van een recent geplaatste geluidsscherm kan dragen, is ernaast een stalen hulpconstructie aangelegd. Bij het te zijner tijd vervangen van het viaduct zal dit gat worden gedicht. In afwachting van de vervanging wordt nu onderzocht welke maatregelen mogelijk zijn om het gat te dichten. Het resultaat van de onderzoeken moet inzicht geven in het effect van de mogelijke oplossingen en de kosten, alsmede of volgens de norm sprake is van geluidshinder. Naar verwachting zal dit onderzoek eind september worden afgerond.

22 en 28

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de overgang tot agentschap van de Inspectie Verkeer en Waterstaat?

Wat is de reden dat, in afwijking van de planning vorig jaar, Rijkswaterstaat wel en de Inspectie Verkeer en Waterstaat niet, wordt voorgehangen bij de Tweede Kamer om per 1 januari 2006 agentschap te worden?

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is niet voorgehangen bij de Tweede Kamer om per 1 januari 2006 agentschap te worden, omdat in april 2004 besloten is voor het batenlasten-dienst traject van de Inspectie Verkeer en Waterstaat meer tijd uit te trekken. Die tijd is nodig om goed aan alle instellingsvoorwaarden te kunnen voldoen.

Aan het belang van het verwerven van de baten-lastendienststatus voor de Inspectie wordt onverkort vastgehouden.

Naar de huidige verwachting zal het proefjaar voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat op 1 januari 2006 kunnen starten met het oog op het verkrijgen van de baten-lastendienststatus per 1 januari 2007.

29

Krijgt Rijkswaterstaat ook reserves mee bij aanvang? Zo ja, in welke omvang en hoe worden deze gefinancierd? Zo nee, hoe moet Rijkswaterstaat fluctuaties in het bedrijfsresultaat dan opvangen?

In de indicatieve openingsbalans is uitgegaan van een exploitatiereserve van € 0. Als gevolg van de aan te houden verplichte reserve in verband met de activering van zelf ontwikkelde software is in de openingsbalans een eigen vermogen opgenomen ter grootte van de waarde van deze software (3,4 miljoen). Bij de toekomstige vermogensontwikkeling wordt uitgegaan van een geleidelijke opbouw van de exploitatiereserve door voordelige bedrijfsvoeringsresultaten. Hieruit kunnen fluctuaties in de bedrijfsvoering worden opgevangen.

34

Kan een overzicht gegeven worden van de doelmatigheidswinsten die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd, respectievelijk de komende jaren worden verwacht? Op welke terreinen en in welke mate worden doelmatigheidswinsten verwacht die niet gerealiseerd zullen worden als Rijkswaterstaat geen agentschap wordt?

De afgelopen jaren zijn de taakstellingen Balkenende I en II ingevuld door middel van inpassing in het ondernemingsplan RWS.

De doelmatigheidswinsten kunnen niet los gezien worden van het traject om baten-lastendienst te worden.

Indien RWS geen baten-lastendienst wordt, wordt de noodzakelijke manier van sturen ernstig belemmerd. De kern is immers dat via het baten-lastenstelsel essentiële sturingsinformatie in de zin van kostprijzen ontstaat, met bijbehorende efficiencyprikkels zowel intern als richting markt.

Voorts ontbreekt de belangrijkste schakel om een cultuuromslag te realiseren. Deze cultuuromslag moet als sluitstuk worden gezien in het traject om op een andere manier te sturen en een meer bedrijfsvoeringsgerichte cultuur. (resultaat- en outputgericht werken) Bij het ontbreken van dat deel van het traject en de daaraan verbonden systematiek en prikkel, kan het beoogde doel niet gerealiseerd worden.

De geraamde en reeds ingeboekte structurele doelmatigheidswinst bedraagt € 50 miljoen per jaar vanaf 2008.

37

Kan een totaaloverzicht gegeven worden van alle kengetallen (doelmatigheids- en kwaliteitsindicatoren, KPI's, prestatiegegevens, etc.) op basis waarvan de Tweede Kamer in begroting en jaarverslag geïnformeerd zal worden over Rijkswaterstaat?

Diensten die een baten-lastenstelsel voeren worden primair als instrument voor realisatie van beleidsdoelen beschouwd. Daarom worden, conform de vigerende richtlijnen van het Ministerie van Financiën, relevante en zinvolle kengetallen over de output van een dienst opgenomen in de toelichting op de artikelen van Hoofdstuk XII en het Infrastructuurfonds en niet in de paragraaf inzake baten-lastendiensten.

Rijkswaterstaat kent, conform de lijst van producten en diensten, drie typen producten en diensten. Bij de eerste categorie worden prestaties in kaart gebracht met behulp van prestatie-indicatoren die het niveau van dienstverlening weergeven. Budgettering is hier gebaseerd op omvang en kwaliteit van het areaal en de daaraan verbonden dienstverlening. Dit geldt voor producten als: beheer en onderhoud, verkeersmanagement en watermanagement. Bij de tweede categorie worden prestaties projectsgewijs inzichtelijk gemaakt. Dit gaat vooral om aanleg- en grote onderhouds- of vervangingsprojecten. Budgettering geschiedt ook projectsgewijs. In de derde categorie wordt vooral de adviescapaciteit van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat aan de beleidskern in kaart gebracht, met de daaraan verbonden kosten.

De verantwoording naar de Tweede Kamer voor elk van deze categorieën en is als volgt.

Voor ieder product of dienst waar Rijkswaterstaat zogenaamde prestatieafspraken voor maakt, geschiedt dit met behulp van Service Level Agree-

ments die worden afgesloten met de opdrachtgever. Deze prestatieafspraken kunnen op hoofdlijnen worden weergegeven in de betreffende artikelen in het Infrastructuurfonds.

Voor de projectmatige producten gelden de MIT en SNIP afspraken en de Procedureregeling Grote Projecten. De wijze van rapporteren naar de Tweede Kamer zal niet structureel afwijken van de huidige afspraken.

Naast de kengetallen op de output van de baten-lastendienst werkt Rijkswaterstaat ook een aantal kengetallen voor de bedrijfsvoering in de vorm van kritische prestatie indicatoren. (KPI). Deze worden gehanteerd voor de interne sturing van Rijkswaterstaat. Voorbeelden van deze KPI's zijn :

- Tevredenheid van gebruikers van de netwerken en over interne dienstverlening
- De gemiddelde productiviteit per fte in termen van gerealiseerde omzet per type product of dienst.
- Het gebruik van innovatieve contractvormen en de voortgang op contractvorming

Als de KPI's volledig zijn ontwikkeld, zullen zij in de baten-lastendienstparagraaf van de begroting kunnen worden opgenomen. Dit zal een proces van geleidelijke invoering zijn omdat de informatiestromen die moeten leiden tot voldoende betrouwbare kengetallen nog doorontwikkeld worden binnen de omvorming tot baten-lastendienst.

38

Hoe zal de Key Performance Indicator «gebruikerstevredenheid» bepaald worden?

De KPI «gebruikerstevredenheid» wordt gemeten door enquêtes onder de gebruikers van o.a. onze netwerken. Bij het enquêteren zal dan ook rekening gehouden worden met specifieke categorieën gebruikers. In deze enquêtes zullen de gebruikers gevraagd worden op de verschillende onderdelen van de dienstverlening van Rijkswaterstaat hun waardering in een «score» tot uitdrukking te brengen

Als voorbeeld kan daarbij genoemd worden dat de gebruikers gevraagd zal worden op die onderdelen te waarderen waar RWS invloed op heeft, bijv. de doorstroming van het verkeer tijdens de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden. Met andere woorden, wordt het onderhoud aan de weg op een publieksvriendelijke wijze aangepakt. Evenzo kunt u daarbij denken aan de gebruikerstevredenheid over de afhandeling van vergunningen door Rijkswaterstaat.