

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2001

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2001

In deze brief wil ik u informeren over de organisatieontwikkeling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Eerder heb ik u op de hoogte gesteld van mijn voornemen om te komen tot de vorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat¹. Mede in het verlengde daarvan ben ik voornemens volgende en verdere stappen te zetten in de ontwikkeling van mijn ministerie.

1. Aanleiding en achtergronden

De samenleving is in beweging. In de afgelopen jaren zijn binnen die samenleving nieuwe eisen geformuleerd ten aanzien van het functioneren en de organisatie van de overheid. De burger heeft onder andere behoefte aan een heldere toedeling van maatschappelijke verantwoordelijkheden aan en binnen de overheid, heeft behoefte aan een transparant werkende overheid die effectief en efficiënt handelt, behoefte aan onafhankelijk toezicht en een professionele uitvoering van vastgesteld overheidsbeleid. Bewegingen en eisen in de samenleving waaraan de overheid moet proberen te voldoen. Deze trends en ontwikkelingen zijn onder andere verwoord in de kabinetsnota «Vertrouwen in Verantwoordelijkheid» en in het WRR-rapport «Het borgen van publiek belang». Daarin worden vraagstukken aangesneden die ook aan V&W niet voorbij (zijn ge)gaan zoals de behartiging van publieke belangen, de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, het afleggen van verantwoording over het beleid, over de uitvoering en over de handhaving daarvan en in bredere zin het vertrouwen van de samenleving in de overheid.

Op een aantal terreinen is de overheid hard bezig zich aan te passen aan deze veranderende eisen vanuit de samenleving. Zo zie ik binnen de (rijks-)overheid veranderingen op gang komen naar een verdere profilering van de beleidsactiviteiten door onder andere een verbetering van de kaders-telling en wetgeving. De beleidsuitvoering is en wordt op veel terreinen op afstand geplaatst van de beleidsfunctie, waarbij meer mogelijkheden worden geschapen om de dienstverlening naar burgers en bedrijven verder te professionaliseren onder gelijktijdige verbetering van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XII, nr. 51 en mijn brief d.d. 13 maart 2001.

bedrijfsvoering. Naar aanleiding van enkele rampen is in de samenleving en binnen de overheid meer nadruk komen te liggen op de vergunning-verlenende, handhavende en toezichthoudende taken van de overheid.

De bovenstaande ontwikkelingen vormen de basis voor verdere stappen op het terrein van de organisatieontwikkeling Verkeer en Waterstaat.

2. V&W-brede ontwikkelingen

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat staat met beide benen in de samenleving. Allerlei ontwikkelingen en veranderingen die zich in die samenleving voordoen, vertalen zich door in de V&W-organisatie en de beleidsterreinen. De huidige actuele en snelle veranderingen in de samenleving hebben ook voor V&W gevolgen. Middels onlangs uitgebrachte nota's zoals het NVVP, Netwerken in de Delta en de Vierde Nota Waterhuishouding, probeert V&W hier pro-actief op in te spelen. De veranderingen in de samenleving hebben echter niet alleen invloed op het beleid, maar zijn ook voor de organisatie en werkwijze van het ministerie niet zonder gevolgen.

Binnen mijn ministerie zijn de afgelopen jaren forse stappen gezet om deze maatschappelijke uitdagingen op te pakken. In het licht van de algemene maatschappelijke ontwikkeling om de verantwoordelijkheden van de overheid en het politieke primaat te verhelderen en te accentueren, wordt op de beleidsterreinen van mijn ministerie over een breed front (infrastructuur, water, goederen- en personenvervoer, luchtvaart en telecommunicatie en post) gewerkt aan het helder onderscheiden van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden én aan het transparant maken van de relaties met private en publieke partners. Het doel is om intern en extern te komen tot een heldere rolverdeling en zakelijke samenwerkingsafspraken waardoor de publieke belangen die Verkeer en Waterstaat behartigt, goed worden geborgd en de maatschappij optimaal zal worden bediend.

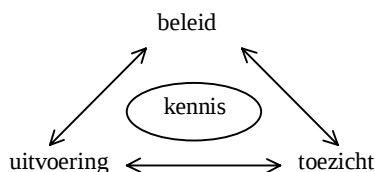
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en met name Rijkswaterstaat, heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk voortgebouwd op de lijn van meer bedrijfsmatig werken en het vergroten van de transparantie. Deze lijn is in gang gezet met het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) in 1995 naar het financieringssysteem van RWS¹. De koppeling van middelen aan producten en daarmee de overstap van input- naar outputsturing vormde de kern van dit interdepartementale beleidsonderzoek. V&W werd hiermee een voorloper op de ontwikkelingen die nu, in het kader van VBTB, in breder verband worden uitgewerkt.

Andere belangrijke reeds in gang gezette veranderingen zijn de vorming, per 1 juli 2001, van een Inspectie Verkeer en Waterstaat en de reorganisatie van het directoraat-generaal Luchtvaart.

De onlangs geformuleerde missie van het departement maakt onder meer duidelijk dat Verkeer en Waterstaat zijn beloften aan de samenleving op een dienstverlenende, aanspreekbare, professionele en integere wijze waar wil maken en daarover op een heldere wijze verantwoording wil afleggen. Dit vergt een duidelijke en transparante organisatie. Ik heb aangegeven de inrichting en samenwerking binnen het ministerie te willen verbeteren door tegelijkertijd zowel intern als extern te «ontvlechten» en te «verbinden». Door «ontvlechting» wordt de transparantie tussen de kernfuncties van het ministerie en tussen het ministerie en haar maatschappelijke partners vergroot. Door «verbinding» wordt op een zakelijke en efficiënte wijze de samenwerking tussen diezelfde kern-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 558, nr. 1.

functies en tussen het ministerie en haar partners, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, verbeterd. Binnen het ministerie zal het onderscheid in de drie kernfuncties *beleid*, *uitvoering* en *toezicht*, ondersteund door de kennisfunctie, verder (organisatorisch) worden doorgevoerd.



Deze V&W-kernfuncties zullen daarbij ook duidelijker een herkenbare plaats binnen de organisatie van het ministerie krijgen:

Kernfunctie: Beleid

De beleidsfunctie is primair verantwoordelijk voor het faciliteren van de politieke besluitvorming, het creëren van bestuurlijk commitment en het pro-actief inspelen op maatschappelijke trends en ontwikkelingen op de V&W-beleidssterreinen. De V&W-beleidsonderdelen zijn ieder op hun terrein (water, personenvervoer, goederenvervoer, luchtvaart en telecomcommunicatie en post) verantwoordelijk voor het voorbereiden van beleidsdoelstellingen op lange termijn, het bepalen van de beleidsbehoeften uit verkenning en evaluatie, het ontwikkelen van operationele doelen die voortvloeien uit de beleidsdoelstellingen en het opstellen van meerjarige programma's (bijvoorbeeld de planstudie- en realisatieprogramma's uit het MIT) inclusief de prioriteitenstelling, de verdelingen van de bijbehorende middelen alsmede de totstandkoming van wet- en regelgeving. Het beleidscluster dient mijns inziens herkenbaar te worden gepositioneerd, waarmee de insteek dient te zijn dat recht wordt gedaan aan de zwaarwegende maatschappelijke beleidsvraagstukken op de verschillende V&W-terreinen. Middels onder andere integrale beleidsontwikkeling wordt zo veel mogelijk verbinding tussen de verschillende beleidsonderdelen gelegd.

Vijf jaar geleden is binnen de V&W-organisatie na een departementale reorganisatie over vrijwel de hele linie, ter versterking van de externe transparantie, functiescheiding doorgevoerd tussen beleid, uitvoering en handhaving. Vanuit het directoraat-generaal Vervoer zijn de directoraten-generaal Personen- en Goederenvervoer gevormd. Destijds is er niet voor gekozen het beleidsterrein Water in een directoraat-generaal onder te brengen, maar om dit binnen de RWS te behouden. Ik ben nu echter voornemens voor het beleidsterrein Water wel een directoraat-generaal in het leven te roepen. In verband met een heldere scheiding tussen de kernfuncties zal de beleidsdirectie Water worden ontvlochten uit de RWS-organisatie en als een zelfstandig beleidsdirectoraat-generaal worden toegevoegd aan de Beleidskern. Ik ben van mening dat het maatschappelijk belang en de politiek-bestuurlijke aandacht die met het beleidsterrein Water zijn gemoeid, het in het leven roepen van een afzonderlijk directoraat rechtvaardigen. Ook interdepartementaal en internationaal is het belang van het beleidsterrein Water de laatste jaren alleen maar toegenomen. De V&W-missie luidt ook niet voor niets «Vertrouwd met water, vooruitstrevend in verbindingen». De consequenties van het ontvlechten van het waterbeleid uit het directoraat-generaal RWS zijn

overzienbaar en betrekkelijk eenvoudig te realiseren, daar binnen de RWS het waterbeleid reeds binnen een afzonderlijke directie is ondergebracht.

De relatie tussen de beleidsonderdelen en de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat zal tegen de achtergrond van het organisatorische concept van Verkeer en Waterstaat nader worden gezien. Hierbij zal een aantal uitvoeringsgerichte taken op het terrein van Verkeer en Waterstaat die nu nog door de beleidsdirectoraten worden uitgevoerd, worden ontvlochten en worden overgedragen aan de taakorganisatie Rijkswaterstaat. De uitwerking hiervan zal spoedig worden opgestart.

Kernfunctie: Uitvoering

De uitvoeringsfunctie, waarbinnen het opdrachtgeverschap richting de uitvoerende (markt)partijen een steeds belangrijke taak is geworden, heeft in de vorm van de taakorganisatie Rijkswaterstaat primair de eigenstandige verantwoordelijkheid voor het optimaal beheren, ontwikkelen en laten functioneren van het hoofdwegennetwerk¹ en het hoofdwatersysteem². Dit betreft primair een integrale regisserende verantwoordelijkheid. Bij het uitvoeren van de taken die samenhangen met deze verantwoordelijkheid wordt nadrukkelijk samengewerkt met publieke en private partners en wordt de kennis en kunde van deze partijen zo goed mogelijk benut.

Naast Rijkswaterstaat zal Railinfrabeheer, dat nu nog onderdeel vormt van het NS-concern, een tweede belangrijke taakorganisatie worden van Verkeer en Waterstaat. Hiervoor is een afzonderlijk traject uitgezet in het kader van de Spoorwegwet³.

Op basis van de doelstellingen van het organisatorisch concept van V&W en van de reeds binnen RWS in gang gezette ontwikkelingen richting zakelijker en meer bedrijfsmatig werken, is mijn streven de RWS zelfstandiger te positioneren. Dit alles uitdrukkelijk onder de voorwaarde dat de ministeriële verantwoordelijkheid zorgvuldig en nauwkeurig wordt geregeld. Mijn inzet hierbij is de voordelen van het zelfstandig positioneren van de RWS ten volle te benutten. Eenduidige aansturing vanuit de beleidsfunctie en werken voor mede-overheden, bestuurlijke partners en derden zijn daarbij van belang. Nader zal worden uitgewerkt op welke wijze de taken van de nieuw gepositioneerde RWS wettelijk vorm zullen krijgen. De aard en het maatschappelijk belang van de taken van RWS vereisen een zorgvuldige en nauwkeurige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid via strak toezicht, heldere aansturing, goede informatievoorziening en transparante verantwoording.

Naar mijn mening kunnen op deze wijze de mogelijkheden voor een effectieve uitvoering van de taken en een efficiënte bedrijfsvoering (contractmanagement, programma- en outputsturing, kengetallen) optimaal worden benut. Een heldere taak-afbakening en verdere verzakelijking zal zowel intern als extern de transparantie vergroten. Naar de burger toe kunnen de klantgerichtheid en de herkenbaarheid worden versterkt. Voor de marktpartijen, bestuurlijke en maatschappelijke partners biedt een heldere taakverdeling de mogelijkheid elkaars kennis en kunde optimaal te benutten. Ook internationaal gezien is de beweging richting zelfstandig beheer van de hoofdnetwerken en -systemen een duidelijke trend.

Voor de RWS-taken op het gebied van opdrachtgeverschap richting marktpartijen, activiteiten op het gebied van beleidsvoorbereiding en uitvoering van vastgesteld beleid, de rol van kennisleverancier en kennismakelaar en het in opdracht vertegenwoordigen van de Minister van V&W in de regio geldt dat nadere zakelijke (contract)afspraken gemaakt zullen worden over

¹ Een belangrijk onderdeel van het integrale beheer van het hoofdwegennetwerk is de verantwoordelijkheid voor het integrale verkeersmanagement. Deze verantwoordelijkheid laat onverlet dat de uitvoering hiervan geheel of gedeeltelijk kan worden uitbesteed.

² Het hoofdwatersysteem omvat zowel de bescherming tegen hoogwater als de zorg voor de waterkwaliteit en het hoofdvaarwegennet.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 482, nr. 3.

aanvullende taken die in opdracht van de beleidsdirectoraten en mede-overheden zullen worden uitgevoerd.

De geschetste ontwikkelingen zullen gevolgen hebben voor de werkwijze van RWS. Rijkswaterstaat zal zakelijker én dienstbaarder moeten gaan werken. Net zoals de invoering van de outputsturing zal dit proces tijd kosten en veranderingen vergen in de besturing, werkprocessen en cultuur. Over de concrete doelstellingen en de mijlpalen in dit proces wil ik nadere afspraken maken met de Tweede Kamer aan de hand van een concreet uitgewerkt voorstel.

De concrete vorm voor een zelfstandiger gepositioneerde Rijkswaterstaat is een punt van nader onderzoek. Het samenhangende takenpakket en de ministeriële verantwoordelijkheid vormen de basis en het uitgangspunt voor het nadere onderzoek naar de vorm. Met het oog op de hierboven genoemde voordelen lijkt een agentschap het meest in de rede te liggen. Nader zal worden uitgewerkt op welke wijze de taken van de RWS wettelijk vorm zullen krijgen met het oog op de gewenste grotere zelfstandigheid van de RWS en de mogelijkheden tot werken voor derden. Hierbij zullen de precieze uitlijning van het takenpakket en het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid punten van nadere uitwerking zijn. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën zijn inmiddels bij deze nadere uitwerking betrokken. De precieze vorm zal na deze analyse en uitwerking definitief worden bepaald.

Kernfunctie: Toezicht

De toezichts- en inspectiefunctie ziet toe op vastgesteld beleid en is verantwoordelijk voor de handhaving van wet- en regelgeving. Deze functie wordt vervuld door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), welke op een zo hoog mogelijk niveau binnen het ministerie zal worden gepositioneerd. Hierdoor ontstaat een directe relatie tussen mij en de toezichtshouder. Deze positionering is bepaald na een uitgebreide analyse, waarvan ik u in eerder gememoreerd brieven op de hoogte heb gesteld. De Inspectie V&W zal zowel toezichts- als handhavingstaken verrichten en vergunningen verlenen. Vergunningverlening en handhaving zijn in het organisatorische ontwerp in één divisie samengebracht, maar in functie (sectoren) gescheiden. Binnen de IVW-organisatie zal een heldere functiescheiding worden doorgevoerd, teneinde mogelijke belangenverstrengeling tussen de sectoren handhaving en vergunningverlening tegen te gaan. Kwaliteitssystemen, spelregels en normering (vastgelegd in handboeken) zorgen voor de borging van deze functiescheiding, waarbij transparantie, openbaarheid, professionaliteit en deskundigheid uitdrukkelijk vooraf als randvoorwaarden zijn gedefinieerd. Daarnaast worden in de Wet op de Inspectie Verkeer en Waterstaat voorzieningen getroffen om in voorkomende gevallen rapportages vanuit de sector handhaving direct, zonder tussenkomst van de divisiedirecteur, aan de Inspecteur-Generaal voor te leggen.

Vanuit de aard van de taken is de Inspectie V&W onafhankelijk van de beleids- en uitvoeringsfunctie gepositioneerd, waarbij ik direct door de Inspecteur-Generaal kan worden geïnformeerd. Middels het jaarbericht zal de Inspecteur-Generaal aan mij (en via mij aan uw Kamer) verantwoording afleggen, waarbij wordt voorzien in een onafhankelijke en sector-specifieke rapportage door vergunningverlening en handhaving. De beheersmatige aansturing vindt plaats op basis van een managementcontract tussen de Inspecteur-Generaal en Secretaris-Generaal. Zoals u weet loopt voor de vorming van de Inspectie V&W een traject, waarover de Tweede Kamer afzonderlijk is geïnformeerd.

De verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en handhaving voor zaken waarbij RWS als initiatiefnemer optreedt zal, met het oog op het verbeteren van de externe transparantie, worden overgedragen van RWS aan de Inspectie V&W. Op het terrein van de zogenaamde «natte» waterstaat zal de IVW integraal verantwoordelijk worden voor de grote en maatschappelijk gevoelige handhavingstaken. Voor kleine en maatschappelijk minder gevoelige zaken is uitvoering door RWS, in een situatie waarin het beleid is uitgeplaatst, onder aansturing van de IVW een goed alternatief teneinde onnodige efficiency-verliezen te voorkomen. Voor kleine en maatschappelijk minder gevoelige zaken, die hoofdzakelijk moeten worden gerekend tot het fysieke beheer van waterstaatswerken (en die om die reden een ander karakter hebben dan zuivere inspectie-taken), kan integrale behartiging door de RWS een mogelijkheid zijn. De komende maanden zal nader worden onderzocht hoe de verantwoordelijkheden en taken het beste georganiseerd kunnen worden.

Kennis

De kennisfunctie speelt, naast onder andere informatievoorziening, contractmanagement en projectmatig werken, een belangrijke rol in de interactie en verbinding tussen de drie kernfuncties en daarmee voor de effectiviteit van de beleidskolommen binnen V&W. Het begrip kennis heeft betrekking op uitvoering in het domein van aanleg, beheer en onderhoud alsmede op beleidsvoorbereiding, basisinformatie en anticiperend onderzoek. De V&W-onderdelen maken gebruik van kennis van binnen én van buiten de organisatie. Het zwaartepunt voor de kennisfunctie binnen V&W ligt bij de specialistische diensten van RWS.

Kennis is voor alle kernfuncties (beleid, uitvoering, toezicht) van groot belang en is dan ook een verbindend element in het ministerie. Door onder andere kennisuitwisseling en kennisprogrammering zal kennis een ondersteunende rol (blijven) spelen binnen en tussen de drie kernfuncties.

Binnen het ministerie kan onderscheid worden gemaakt tussen beleids- en uitvoeringskennis. De uitvoeringskennis zal uiteraard, teneinde de uitvoerings- en opdrachtgeversrol te kunnen vervullen, onderdeel vormen van de taakorganisatie Rijkswaterstaat. Voor de beleidskennis ben ik voornemens een nadere analyse uit te voeren. Deze analyse moet uitwijzen op welke wijze effectiviteit en efficiency, sturing van de programmering en onderzoeksmatige professionaliteit het beste ten dienste kunnen worden gesteld van de beleidsfunctie.

Samenhang kernfuncties

In de ontwikkeling van de beleids-, uitvoerings- en toezichtsfunctie zal verder worden geïnvesteerd: de beleidsfunctie zal worden versterkt door een meer integrale aanpak (programmatische en projectmatige aansturing), de uitvoeringsfunctie zal, onder de voorwaarde dat de ministeriële verantwoordelijkheid is gewaarborgd, zelfstandiger worden gepositioneerd en de toezichtsfunctie zal onafhankelijk worden ingevuld in de vorm van de Inspectie V&W. Het optimale gebruik van de V&W-kennis door interne en externe partijen wordt op dit moment nader bezien in het kader van de kennisstrategie V&W.

Naast het helder onderscheiden zal ook veel aandacht worden besteed aan het leggen van relaties. Verder ontvlechten én tegelijk zakelijk en efficiënt verbinden is het motto. Toetspunt voor het beoordelen van de verschillende stappen zal steeds zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid ter borging van de publieke belangen waar Verkeer en Waterstaat voor staat kan worden waargemaakt.

Met deze ontwikkelingen beoog ik het ministerie verder te moderniseren tot een professionele, transparante en deskundige overheidsorganisatie die zakelijk, klantgericht en innovatief werkt en de maatschappij optimaal bedient.

3. Vervolgproces

Ik heb u in deze brief nader geïnformeerd over de stappen in de organisatieontwikkeling van Verkeer en Waterstaat, waarbij ik met name dieper ben ingegaan op mijn voornemens inzake de ontvlechting en het zakelijk verbinden van de drie kernfunctie van het ministerie.

Ik streef ernaar om vóór 1 januari 2002 een voorstel uit te werken, waarin concreet vorm wordt gegeven aan mijn voornemens. De nadere uitwerking zal worden begeleid door het Begeleidingsteam Verzelfstandiging, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tevens zal de Departementale Ondernemingsraad om advies worden gevraagd en bij de uitwerking worden betrokken. Begin 2002 zal ik de Tweede Kamer informeren over de voortgang.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos