

Vergaderjaar 2004–2005

30 119

Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2005

1. Inleiding en samenvatting

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 mei 2005. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 15 juni 2005.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 15 juni 2005 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

Op grond van de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 leg ik u hierbij mijn voornemen voor, om met ingang van 1 januari 2006 over te gaan tot het instellen van een dienst die het baten-lastenstelsel voert – in het vervolg aangeduid als baten-lastendienst – te weten Rijkswaterstaat. Deze voorhangprocedure houdt in dat het besluit niet eerder wordt genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Indien de Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van deze kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet aangenomen.

Het kabinet is, gehoord het positieve oordeel van de Toetsingscommissie, met mij van mening dat Rijkswaterstaat heeft aangetoond te kunnen voldoen aan de specifieke beheersregels die de doelmatigheid van de dienst zullen bevorderen.

2. Ministeriële verantwoordelijkheid

Met de introductie van baten-lastendiensten binnen de Rijksoverheid blijft de volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaan én worden de beperkingen in de bedrijfsvoering, die goede prestatieafspraken in de weg staan, weggenomen. Deze diensten kenmerken zich door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie.

De ministeriële verantwoordelijkheid bij baten-lastendiensten houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor het gehele handelen van de dienst. Als minister van Verkeer en Waterstaat zullen mijn bevoegdheden ten aanzien van Rijkswaterstaat volledig intact blijven.

3. Waarom de overgang naar baten-lastendienst

Met de overgang naar baten-lastendienst wordt een volgende stap genomen in het traject om Rijkswaterstaat een meer prestatie- en publieksgerichte organisatie te maken die kwaliteit- en kostenbewust is. In de begroting 2006 worden de ingeschatte doelmatigheidswinsten van de baten-lastendienst Rijkswaterstaat reeds verwerkt. Het is in dit traject om een aantal redenen wenselijk dat Rijkswaterstaat een baten-lastendienst wordt.

Resultaten worden meer zichtbaar

Het proces om te komen tot een baten-lastendienst, leidt tot een duidelijke definitie van de producten en diensten van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie en de bijbehorende kostprijzen. Hierdoor ontstaat transparantie in de aansturing tussen het moederdepartement en de uitvoeringsorganisatie RWS. Het ministerie en de politiek kunnen een betere afweging maken tussen het resultaat en de te maken kosten.

Versterking van begroting nieuwe stijl

Door de grotere transparantie van de producten en diensten kan ook een duidelijker koppeling gemaakt worden tussen de te halen beleidsdoelen en de levering door Rijkswaterstaat van de daaraan gekoppelde bijdragen. Dit komt ook tot uiting in de toelichting op de beleidsartikelen van de begroting.

Betere inzet van de markt

Een baten-lastendienst kan de markt beter benaderen. Hierdoor ontstaat een meer constante aanbestedingsstroom gedurende het hele jaar. De markt kan hierdoor efficiënter benut worden en de overheid wordt een professionelere opdrachtgever.

Betere beoordeling kostenniveau

De kosten van de dienst zijn beter te beoordelen omdat de kosten van investeringen in het apparaat worden toegerekend aan de perioden van gebruik, rekening houdend met de levensduur van de investering. Hierdoor is de dienst beter op efficiency te beoordelen. Investeringen zijn vanwege ditzelfde mechanisme gelijkmatiger van invloed op de begroting van baten en lasten.

Natuurlijke prikkels voor efficiency

Bij een baten-lastendienst zijn de prikkels om efficiënter te werken met gelijkblijvend prestatieniveau «ingebakken» in het model. Deze prikkels passen in mijn streven om van Rijkswaterstaat een efficiëntere, kleinere dienst te maken.

4. De wijze waarop de dienst voldoet aan de instellingsvoorwaarden

Om de status van baten-lastendienst te verkrijgen, moet worden voldaan aan de twaalf instellingsvoorwaarden die staan beschreven in de «Wegwijzer baten-lastendiensten». De praktijk leert dat het toepassen van de instellingsvoorwaarden een groot veranderproces is, niet alleen voor de dienst zelf maar ook voor haar omgeving.

Om aan deze instellingsvoorwaarden te voldoen, is binnen Rijkswaterstaat een aparte projectorganisatie opgezet. De instellingsproducten zijn in overleg met het Begeleidingsteam van BZK en Financiën (Bifi-team) tot stand gekomen. Het voldoen aan de instellingseisen maakt onderdeel uit van een groter veranderproces binnen Verkeer en Waterstaat in het algemeen en Rijkswaterstaat in het bijzonder.

Verkeer en Waterstaat heeft in het kader van de «groenlichtmeting» de instellingsdocumenten voorgelegd aan de Toetsingscommissie. Inmiddels heeft de Toetsingscommissie «groenlicht» gegeven om de voorhangprocedure richting de Tweede Kamer te starten.

Als bijlage treft u een overzicht aan van de instellingsvoorwaarden en een korte toelichting welke aanpak Rijkswaterstaat heeft gehanteerd om hieraan te voldoen. Tevens zijn de convenanten met de eigenaar en de opdrachtgevers bijgevoegd. De achterliggende stukken over de instellingsvoorwaarden liggen ter inzage bij de griffie.

5. Doelmatigheid en nulmeting

Met de twaalf instellingsvoorwaarden wordt beoogd dat de besturing en de bekostiging van de dienst zodanig vormgegeven worden, dat deze bijdragen aan een doelmatigere uitvoering van de taken. Rijkswaterstaat hanteert als basis voor de doelmatigheidsverbetering de kostprijs per product. Daarbij spelen ook de kwaliteitsindicatoren voor de producten een belangrijke rol. Daarnaast maakt Rijkswaterstaat ook gebruik van zeven Key Performance Indicators (KPI's) welke een indicatie geven van de ontwikkeling van de organisatie Rijkswaterstaat.

In 2003 en in 2004 zijn aan de hand van het Ondernemingsplan Rijkswaterstaat doelmatigheidswinsten behaald. Met dit ondernemingsplan wordt ook in 2005, 2006 en 2007 doorgegaan. Het streven in dit ondernemingsplan is om een sterke reductie in personele omvang te combineren met een hogere productie. Nog dit jaar vindt een nulmeting van Rijkswaterstaat plaats, op basis waarvan, na een herhaalde meting, in de komende jaren de resultaten van de doelmatigheidsverbetering kunnen worden aangetoond.

6. Stand van zaken financieel beheer

Een belangrijk kenmerk van het baten-lastendienstmodel is een grotere transparantie ten aanzien van de prestaties en bedrijfsvoering. Mede door deze grotere transparantie krijgt het financieel beheer elk jaar veel aandacht in de rapportage van de Algemene Rekenkamer. De baten-lastendiensten dienen ook het voorbeeld te zijn van goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Derhalve wordt er groot belang gehecht aan het op orde zijn van het financieel beheer van baten-lastendiensten.

Het plan van aanpak financieel beheer is begin 2005 goedgekeurd. Het plan van aanpak richt zich naast een betrouwbare baten-lastenadministratie tevens op het verbeteren, vereenvoudigen en uniformeren van de bestaande werkwijze teneinde de betrouwbaarheid van de administratie en rechtmatigheid van de handelingen verder te vergroten. Dit houdt onder meer de invoering van een nieuwe geïntegreerd bedrijfsvoeringssysteem en bijbehorende aanvullende procedures en werkinstructies in. In 2005 worden, in het kader van het proefdraaien, stapsgewijs de nieuwe maatregelen en systemen ingevoerd opdat ook de overgang op een beheerste wijze gebeurt.

7. De wijze waarop de Tweede Kamer in de ontwerpbegroting en de eerste suppletoire begroting geïnformeerd zal worden

In de ontwerpbegroting 2006 wordt de baten-lastendienst Rijkswaterstaat nader toegelicht. Prestatiegegevens van de baten-lastendienst worden opgenomen in de toelichting van de betreffende beleidsartikelen van Verkeer en Waterstaat. De agentschapsparagraaf Rijkswaterstaat bevat toelichtende gegevens met de voor een baten-lastendienst gebruikelijke financiële overzichten. Ook is daar de indicatieve openingsbalans per 1 januari 2006 in opgenomen. Daarnaast worden in de begrotingscijfers de ingeschatte doelmatigheidswinsten van € 50 miljoen reeds verwerkt, die het gevolg zijn van het in werking treden van de baten-lastendienst Rijkswaterstaat.

De eerste suppletoire begroting 2006 zal de definitieve openingsbalans van Rijkswaterstaat bevatten.

8. Tot slot

Rijkswaterstaat heeft zich terdege voorbereid om te voldoen aan de instellingseisen. Bovendien zal Rijkswaterstaat zich verder ontwikkelen als een slagvaardige en doelgerichte organisatie. Het baten-lastendienstmodel is naar mijn mening bij uitstek geschikt voor uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat. Ik ben er van overtuigd dat Rijkswaterstaat op verantwoorde wijze zal functioneren als een naar doelmatigheid en effectiviteit strevende baten-lastendienst.

Ik verzoek de Tweede Kamer daarom in te stemmen met het voornemen om Rijkswaterstaat per 1 januari 2006 de definitieve status van baten-lastendienst te geven.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Samenvatting van de Instellingsvoorwaarden

De volledige rapportages over de instellingsvoorwaarden liggen ter inzage¹.

Voorwaarde 1: Er is een omgevingsanalyse

Rijkswaterstaat heeft een omgevingsanalyse uitgevoerd waarin alle rollen en taken van de betrokken partijen zijn uitgewerkt. Rijkswaterstaat heeft als grootste materiële opdrachtgevers binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat; het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart, het Directoraat-Generaal Personenvervoer en het Directoraat-Generaal Water. Als eigenaar treedt de Secretaris Generaal op. Hiermee wordt een belangentegenstelling gecreëerd welke de doelmatige aansturing van Rijkswaterstaat zal stimuleren. De omgevingsanalyse sluit aan op het opdrachtgeversconvenant en het eigenaarsconvenant.

Voorwaarde 2: De producten en diensten zijn geïdentificeerd

Rijkswaterstaat is netwerkmanager voor drie netwerken:

- Hoofdwatersysteem;
- Hoofdvaarwegen;
- Hoofdwegen.

Voor die netwerken levert Rijkswaterstaat ten behoeve van het netwerkmanagement een aantal producten:

- a. Aanleg;
- b. Beheer en onderhoud;
- c. Verkeersmanagement;
- d. Beleidsondersteuning en -adviesing.

Daarnaast zijn er een aantal andere producten geïdentificeerd welke niet ten behoeve van een, of één, netwerk van Rijkswaterstaat worden geleverd:

- e. Subsidies;
- f. Nationale basisinformatievoorziening.
- g. Grote projecten buiten eigen netwerk;
- h. Aansturing van projecten namens andere partijen;
- i. Beleidsondersteuning en -adviesing algemeen.

Alle netwerkgerelateerde producten (a t/m d) worden gestuurd op output. Dit geldt ook voor de producten e en f. De producten g t/m i worden deels op output gestuurd, deels op basis van maatwerkafspraken.

Voorwaarde 3: De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven

Rijkswaterstaat heeft een negental primaire hoofdprocessen onderscheiden. Deze zijn:

- Aanleg en groot variabel onderhoud;
- Grote projecten;
- Aansturing projecten en uitvoeringsorganisaties;
- Beheer, onderhoud en ontwikkeling;
- Verkeersmanagement;
- Watermanagement;
- Beleidsondersteuning en -adviesing;
- Subsidies;
- Nationale basisinformatievoorziening.

Tevens zijn een aantal ondersteunende processen beschreven:

- De managementcyclus (planning en controlcyclus);
- Productplanning en -bewaking;
- Winkelproces;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Beheren financiën;
- Beheren materieel;
- Inkopen;
- Beheren personeel;
- Urenverantwoording.

Voorwaarde 4: Er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan perioden toegerekende kosten anderzijds

Het kostprijsmodel voor Rijkswaterstaat is gebaseerd op de kostenplaatsmethode. Het model is uitgewerkt in het nieuwe geïntegreerd bedrijfsvoeringssysteem, dat reeds gebruikt wordt bij het proefdraaien.

Voorwaarde 5: De dienst geeft vooraf aan hoe hij (en de anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dient een set van kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld.

Per product wordt een kostprijs vastgesteld. Verlaging van de kostprijzen is een indicator dat de doelmatigheid is gestegen, mits dit plaatsvindt in gelijkblijvende omstandigheden. Hiervoor zijn per productsoort kwaliteitsindicatoren vastgelegd. Deze worden bijgehouden in de administratie en komen terug in de verantwoordingscyclus. Tevens zijn een aantal KPI's vastgelegd welke een indicatie geven over de kwaliteit van de organisatie. Deze KPI's zijn:

1. Gebruikerstevredenheid;
2. Percentage nieuwe contractvormen;
3. Omzet per FTE per subgroep;
4. Verhouding eigen werk-uitbesteed werk;
5. Medewerkerstevredenheid;
6. Percentage overhead;
7. Realisatie van het programma.

Voorwaarde 6: Er is sprake van een op resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus binnen de dienst.

Rijkswaterstaat heeft een nieuwe interne planning en controlcyclus vastgesteld, de managementcyclus geheten. Deze managementcyclus sluit aan op de planning en controlcyclus met het moederdepartement. De herinrichting van de interne planning en control is gericht op borging van de outputsturing en het versterken van de doelmatigheid van deze sturing en bijbehorende informatiestromen.

Voorwaarde 7: De risico's die de dienst loopt zijn geïdentificeerd en er zijn afspraken gemaakt tussen moederministerie en dienst over de wijze waarop deze risico's zijn afgedekt.

Er is een risicoanalyse vastgesteld welke alle significante risico's identificeert die spelen tussen eigenaar of opdrachtgever enerzijds en batenlastendienst anderzijds. Afsproken is om gedurende het proefdraaien deze afspraken periodiek te evalueren teneinde, waar nodig, verbeteringen aan te kunnen brengen.

Voorwaarde 8: Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans, ondertekend door de directeur Financieel-Economische Zaken, de directeur van de Departementale Auditdienst en de directeur van de dienst.

Het plan van aanpak openingsbalans is opgesteld en goedgekeurd door alle partijen. Uitvoering is thans in volle gang. Op onderdelen is reeds een tussentijdse proefbalans opgesteld. Hiermee wordt uitvoer gegeven aan de implementatie van nieuwe regels en systematieken in de organisatie.

Voorwaarde 9: Er is een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen voor de overgang naar een baten-lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel-Economische Zaken, de directeur van de Departementale Auditdienst en de directeur van de dienst.

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 geconstateerde verbeterpunten. Hiermee wordt in 2005, bij het proefdraaien, reeds mee gewerkt, teneinde de effectiviteit te kunnen beoordelen en, waar nodig, bij te sturen.

Voorwaarde 10: Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een 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 te evalueren aspecten tijdens het proefdraaien. Genoemde aspecten omvatten alle andere instellingsvoorwaarden en leveren zo een betrouwbaar beeld van Rijkswaterstaat als baten-lastendienst in oprichting.

Voorwaarde 11: Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een baten-lastenadministratie.

Zie voorwaarde 10.

Voorwaarde 12: Er is een goedkeurende (deel)accountantsverklaring bij de verantwoording.

Voor Rijkswaterstaat is een goedkeurende accountantsverklaringen over 2004 ontvangen.