

Vergaderjaar 2010–2011

30 119

Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2011

Bij brief van 10 januari heb ik u in hoofdlijnen geïnformeerd over de opzet en werkwijze van het nieuwe bekostigingsmodel van de Rijkswaterstaat (kamerstuk 30 119, nr. 4). In de procedurevergadering van 27 januari heeft de Kamer verzocht om een nadere schriftelijke toelichting. Bijgaand treft u deze nadere toelichting op het nieuwe bekostigingsmodel van RWS.

Aanleiding

De belangrijkste aanleiding voor de aanpassing van de bekostiging van Rijkswaterstaat is het rapport «evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat». Daarin werd aangegeven dat het huidige bekostigingsmodel voor Rijkswaterstaat niet meer voldoet. De financiering van de apparaatskosten van Rijkswaterstaat voor de uitvoering van de aanlegprojecten was gekoppeld aan een generiek opslagpercentage van 20%. Deze eenvoudige methodiek was begrijpelijk vanuit de wens om in de eerste periode van het agentschap voor een eenvoudig model te kiezen. In de toepassing bleek dat de methodiek onvoldoende transparant en moeilijk uit te leggen was buiten Infrastructuur en Milieu.

Aanbevolen is de opslagmethodiek bij aanlegprojecten te vervangen door een bijdrage die gekoppeld is aan de meerjarige productieopgave van Rijkswaterstaat. De methodiek zou daartoe verder moeten worden gedifferentieerd en genormeerd, bijvoorbeeld door te komen tot capaciteitsnormen voor specifieke werksoorten c.q. producten.

Bij de aanbidding van het evaluatierapport op 8 juni 2010 heb ik u toegezegd dat de bekostiging van Rijkswaterstaat wordt aangepast en, meer specifiek, de gehanteerde 20% opslag bij aanlegprojecten vervangen wordt.

Aan de uitwerking van een nieuwe systematiek van bekostiging zijn een aantal verbeterdoelen gesteld. De nieuwe systematiek moest meer

transparantie opleveren en eenvoudig zijn om administratief en bestuurlijk gedoe te voorkomen.

Daarnaast moest de stuurbaarheid van de organisatie worden vergroot, waarbij de juiste prikkels op de juiste plaats zouden zitten. Doorbelastingen van kosten moesten een goede weergave zijn van de werkelijke kosten en er moest draagvlak zijn voor de nieuwe systematiek (ook naar regionale overheden in geval van mede financiering van projecten).

Nieuwe systematiek

Zoals aangegeven in de op 10 januari verstuurde brief omvat de nieuwe systematiek op hoofdlijnen drie elementen:

- 1) De externe kosten die samenhangen met het aanleggen en onderhouden van de netwerken (Hoofdwatersysteem, Hoofdwegennet en Hoofdvaarwegennet) worden in de begroting onderscheiden van de apparaatskosten van Rijkswaterstaat. Door toedeling van de apparaatskosten, wordt voor de Tweede Kamer inzichtelijk welke kosten samenhangen met welke onderdelen van het productieprogramma.
- 2) De relatie tussen de externe kosten en de daarmee gemoeide apparaatskosten (en daarmee de efficiency) wordt genormeerd. De hoeveelheid capaciteit (FTE) die Rijkswaterstaat ter beschikking krijgt voor de uitvoering van het productiepakket wordt gebaseerd op vastgestelde normen.
- 3) Omdat het aanlegprogramma steeds een aantal jaren vooruit goed voorspelbaar is en de omvang van het te beheren areaal slechts beperkte en goed voorspelbare fluctuaties vertoont, kan de bekostiging van het agentschap meerjarig worden en kan Rijkswaterstaat capaciteitstekorten en -overschotten binnen bandbreedtes zelf opvangen.

Deze hoofdlijnen betekenen in de eerste plaats dat het generieke opslagpercentage van 20% BLD op aanlegkosten en groot variabel onderhoud verdwijnt. In plaats daarvan is voor aanleg een categorisering gemaakt naar financiële omvang van een project. Voor deze categorieën is een capaciteitsnorm bepaald (bv. aantal FTE nodig voor een project tussen 100 en 500 mln.). Deze capaciteitsnorm bepaalt wat de bijbehorende apparaatskosten zijn. De externe kosten worden bepaald op basis van bestaande systematieken, zoals PRI-raming.

Bij beheer en onderhoud was sprake van een integraal tarief per kilometer areaal. De programmakosten en apparaatskosten worden nu gesplitst en de apparaatskosten worden bepaald op basis van de omvang van het areaal. Daarvoor zijn capaciteitsnormen vastgesteld. (bv. capaciteitsnorm aantal FTE per aantal km snelweg).

Daarnaast worden de kosten voor landelijke, veelal gecentraliseerde uitvoeringstaken en expertise (zoals meetkundige basisinformatie, VCNL en stormvloedwaarschuwingsdienst), en de overhead in plaats van omgeslagen in de tarieven, nu specifiek inzichtelijk en dus beheersbaar gemaakt.

Jaarlijks zullen de capaciteitsnormen, taken en tarieven binnen Infrastructuur en Milieu worden vastgesteld. Gegeven deze normen en tarieven kan vanuit het beleid de vraag (de gewenste productieopgave) bepaald worden voor de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, waarbij de productieopgave en de financiering van de organisatie (de personele en materiele kosten) met elkaar in balans worden gebracht.

Concreet betekent dit dat de eigenaar van het agentschap (de Secretaris-Generaal) de capaciteitsnormen en de tarieven vaststelt, terwijl daarnaast

de projectenportefeuille door de Beleids- Directoraten wordt opgesteld. Deze beide elementen worden gecombineerd en afgezet tegen de in de begroting beschikbare middelen. De knelpunten die hieruit naar voren komen worden aan de bewindspersonen voorgelegd. De financiering van de RWS-organisatie wordt jaarlijks meerjarig bepaald. Om detaildiscussies tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over wijzigingen in de productieopgave binnen de meerjarige bekostiging te voorkomen, worden afspraken gemaakt over bandbreedtes waarbinnen kleine capaciteitstekorten en -overschotten over de jaren door het agentschap worden opgevangen. Voorwaarde hierbij is dat deze positieve en negatieve afwijkingen tussen benodigde en beschikbare capaciteit meerjarig uitmiddelen.

Consequenties nieuwe systematiek

Met de aanpassing van de RWS bekostiging komt het generieke opslagpercentage te vervallen. Deze wordt vervangen door een doorbelasting van de extra kosten die ontstaan als een project, door medefinanciering en of extra wensen vanuit de regio, van de ene grootte klasse naar de andere verschuift.

De regionale overheden betalen in geval van medefinanciering aan projecten die Rijkswaterstaat uitvoert, niet langer een generieke opslag van 20%. In plaats daarvan worden de reële meerkosten aan de regionale overheden in rekening gebracht die voortvloeien uit de toename van de projectomvang als gevolg van de cofinanciering. Deze op capaciteit gebaseerde meerkosten kunnen zowel in geld als in capaciteit worden ingebracht in de projectorganisatie. Dit moet leiden tot een beter draagvlak voor doorbelastingen van kosten. Ook naar regionale overheden in geval van mede financiering.

Samen met de normering van capaciteitsinzet levert dit een belangrijke bijdrage aan vergroting van de transparantie en daarmee verbetering van de sturing op doelmatigheid. Tegelijk wordt door de meerjarige sturing met bandbreedtes, onnodige bureaucratie voorkomen.

Begroting

De nieuwe bekostiging heeft ook consequenties voor de weergave in het Infrastructuurfonds en het MIRT-projectenboek. De gewijzigde weergave op het Infrastructuurfonds heeft geleid tot enkele «technische» wijzigingen. Deze verschuivingen worden onderstaand toegelicht en hebben plaatsgevonden onder de restrictie dat deze budget- en productieneutraal zijn.

Op de verschillende netwerken in het Infrastructuurfonds (artikel 11 voor de Hoofdwatersystemen, 12 voor Hoofdwegennet, 15 voor het Hoofdvaarwegennet en 16 voor Ruimte voor de Rivieren) waren in de oude situatie de volgende artikelonderdelen zichtbaar: Verkeersmanagement, Beheer en Onderhoud, Aanleg en Verkenningen & Planstudies.

De onder deze artikelen opgenomen bedragen betroffen de integrale kosten (dat wil zeggen dat zowel de apparaatskosten van Rijkswaterstaat als de externe productiekosten waren opgenomen). Hiermee werden dus de facto alle apparaatskosten van Rijkswaterstaat op de productartikelen verantwoord, maar waren deze niet expliciet zichtbaar.

Na de conversie blijven in de nieuwe situatie op de verschillende netwerken de oude artikelonderdelen bestaan maar worden de externe productiekosten en de apparaatskosten die met de productie gemoeid zijn

apart verantwoord. Op de artikelonderdelen Verkeersmanagement, Beheer en Onderhoud, Aanleg en Verkenningen & Planstudies worden alleen nog de externe productkosten verantwoord.

De apparaatskosten van Rijkswaterstaat, die voorheen in de integrale kosten waren opgenomen, worden nu apart inzichtelijk gemaakt. Deze netwerk gebonden apparaatskosten zullen te vinden zijn op een nieuw artikelonderdeel voor de artikelen 11,12,15 en 16. Op dit artikelonderdeel «overige netwerkgebonden kosten» worden alle apparaatskosten die gemeoid zijn met het aanleggen, beheren en onderhouden van areaal op de desbetreffende netwerken verantwoord.

De netwerkovertijgende apparaatskosten worden verantwoord op een nieuw artikelonderdeel op het productartikel 18 «overige kosten», onder de naam «netwerkovertijgende kosten». Het gaat hier dan om zowel de kosten die met de overhead van Rijkswaterstaat gemeoid zijn als bepaalde onderdelen van Landelijke taken die een netwerk overtuigend karakter kennen.

Door het splitsen van apparaatsgelden en programmagelden in de bekostiging, wordt de verdeling van kosten transparanter en daarmee kan nadrukkelijker op de doelmatigheid worden gestuurd. Dit kan doordat inzichtelijk wordt hoe de omvang van het apparaat zich verhoudt tot de productie op een netwerk. Daarmee neemt voor de Tweede Kamer de transparantie toe.

Het MIRT-projectenboek zal eveneens aangepast worden. Hierin vervalt in de taakstellende budgetten de generieke opslag als gevolg van de nieuwe systematiek. Hierdoor zal het weergegeven taakstellend budget in het MIRT louter bestaan uit de programmagelden voor de specifieke projecten. In de toelichting zal de relatie tussen de oude en de nieuwe weergave inzichtelijk gemaakt worden. Ook hier zijn de wijzigingen namelijk enkel technisch van aard.

Zoals eerder gemeld is de conversie budgettair neutraal productieneutraal. Dat wil zeggen dat alle programmakosten gelijk blijven en ook de omvang van de apparaatskosten niet verandert. Het verschil met het oude bekostigingsmodel is dat nu inzichtelijk wordt welk deel van de capaciteit werkzaam is voor welk netwerk.

Uitsluitend als gevolg van de andere toerekening van interne apparaatskosten (bekostiging op basis van capaciteit (FTE x tarief) in plaats van generiek opslagpercentage) zullen wel enkele technische verschuivingen plaatsvinden over de netwerken in het Infrastructuurfonds en beleidsartikelen in de begroting van het Infrastructuur en Milieu. De technische mutaties die samenhangen met de nieuwe bekostiging zullen bij Voorjaarsnota aan u worden gepresenteerd.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus