



Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 20906 | 2500 EX Den Haag

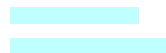
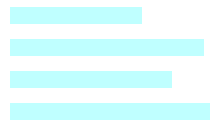
RWS INFORMATIE

SG IenW
cc: plv. SG IenW, DGLM, DGMo, DGMI, DGWB
Uitvoeringsorganisaties IenW (ProRail, RDW) en ILT

RWS Bestuursstaf

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
T 088 797 00 50
www.rijkswaterstaat.nl

Bescherming persoonlijke levenssfeer



Uw kenmerk

Beleidsprogramma IenW -
85% d.d. 30 maart 2022

Bijlage(n)

Aanpak uitvoerbaarheidstoets
op beleidsvoorstellen

Datum 11 april 2022
Onderwerp Perspectief op uitvoerbaarheid beleidsprogramma IenW

Geachte heer Dronkers,

Het kabinet wil het vertrouwen van de samenleving terugwinnen door aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid en neveneffecten van beleidsuitvoering. IenW geeft hier vorm aan door onder andere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid al bij de uitwerking van het coalitieakkoord in een beleidsprogramma mee te nemen.

Ik ben blij dat Rijkswaterstaat in dit vroege stadium is betrokken om de uitvoerbaarheid van het beleidsprogramma (d.d. 30 maart 2022) te bekijken. Daarbij realiseer ik me dat het opstellen van uitgewerkte beleidsvoorstellen op basis van het coalitieakkoord tijd en aandacht vergt en dat de eerste stappen van dit proces zijn gezet. Rijkswaterstaat hanteert normaal gesproken bijgevoegde aanpak om tot een concreet oordeel te komen of beleidsvoorstellen uitvoerbaar zijn, maar ik constateer dat het voor zo'n uitvoerbaarheidstoets nog te vroeg is.

In de wetenschap dat uitvoerbaarheid een belangrijk onderdeel is en blijft van de beleidsontwikkeling en dat Rijkswaterstaat een uitvoerbaarheidstoets kan doen op de relevante voorstellen uit het programma (en van andere departementen) als duidelijk is wat wanneer bereikt moet worden, beperk ik mij in deze brief tot een reactie op hoofdlijnen. Naast een reactie op het geheel bevat deze brief reflecties op de omvangrijke en impactvolle voorstellen voor Instandhouding, Betalen naar gebruik en Water en bodem sturend in de ruimtelijke ontwikkeling.

Algemeen beeld

Het beleidsprogramma bevat grote ambities om de basis op orde te houden, toekomstbestendig te worden en te blijven, en concrete plannen waar te maken. Ik zie dat hoewel concrete keuzes of doelstellingen vooralsnog geen onderdeel van het beleidsprogramma zijn, daar wel naartoe wordt gewerkt. Bovendien krijgt de uitvoering van de voorstellen meerdere keren expliciet de aandacht.

In algemene zin hebben Rijkswaterstaat, andere uitvoeringsorganisaties, samenwerkingspartners en de markt heldere besluitvorming over wat wanneer bereikt moet worden nodig. Het gaat daarbij om langjarige zekerheid over opdracht, budget en capaciteit, zodat een doelmatige programmering mogelijk is.

Dit is essentieel om te zorgen dat de benodigde mensen, kennis en expertise aanwezig zijn, zowel bij Rijkswaterstaat als in de markt. Daarnaast is de heldere besluitvorming ook van belang om voldoende betrokkenheid en draagvlak van maatschappelijke partijen te realiseren.

Het ambitieniveau en de omvang van de opgave die spreekt uit het beleidsprogramma staat in contrast met de beweging die moet worden ingezet om in 2026 de ingeboekte krimp met 1000 FTE te realiseren. Als deze krimp het uitgangspunt blijft, heeft dit een negatief effect op de hoeveelheid werk die Rijkswaterstaat kan uitvoeren. Het is van belang dat IenW op dit punt op korte termijn tot besluitvorming komt.

Instandhouding

Er is nog niet eerder structureel zoveel geld extra vrijgemaakt voor de instandhouding van de netwerken van IenW, maar ondanks het extra geld komen middelen en gevraagde prestaties niet in balans. Dat komt doordat naast de door PWC gesignaleerde structurele tekorten voor instandhouding van ca € 1 mld per jaar in de begroting 2022 ook (1) de in de Kamerbrief van oktober 2021 genoemde niet gevalideerde tekorten voor (a) actuele inzichten VenR-opgave, en (b) de kosten voor voorziene nieuwe ontwikkelingen zoals cyberweerbaarheid, duurzaamheid en klimaatadaptatie en (2) de kosten voor het inlopen van het uitgesteld onderhoud dat ultimo 2020 een volume kende van € 1.2 mld, spelen.

In het beleidsprogramma geeft IenW aan dat het wil toewerken naar een aangepast kwaliteits- en prestatieniveau voor de netwerken voor de langere termijn om de middelen en gevraagde prestaties in balans te brengen. Het idee is om in 2024 te besluiten over de gewenste niveaus en vanaf 2026 de uitvoering conform deze niveaus te starten. Ik attendeer u erop dat de voorbereidings- en aanbestedingstermijn van RWS gemiddeld tussen de 2-4 jaar liggen voordat de 'schoep in de grond gaat'. De voorbereiding en aanbesteding kan pas starten als de opdracht helder is.

Rijkswaterstaat zet op dit moment al in op het meest prioritaire onderhoud, zodat niet vooruit wordt gelopen op de te maken keuzes. Daarmee kan echter niet worden voorkomen dat er toch onverwacht verstoringen optreden en dat de kans op uitval van objecten toeneemt. De gebruiker wordt vaker geconfronteerd met snelheid-, gewicht- of afluadbepalingen en zal vaker te maken krijgen met langere wachttijden en omleidingen. De veiligheid wordt daarbij altijd geborgd.

Als keuzes over het kwaliteitsniveau in 2024 worden gemaakt, betekent het dat de capaciteit en het budget in toenemende mate ad-hoc worden ingezet om storingen op te lossen en de hinder voor de gebruikers te beperken. Dit is kostbaar en arbeidsintensief. Bovendien versnelt het de vicieuze cirkel, waarin steeds minder middelen beschikbaar zijn voor efficiënt, planbaar onderhoud. Uiteindelijk komen de bereikbaarheidsfunctie en omgevingsdoelen daarmee zwaar onder druk staan.

Ik adviseer u daarom eerder tot besluitvorming over de noodzakelijke keuzes te komen en nog in 2022 te starten met het formuleren van de uitgangspunten welke functionaliteiten met het areaal geboden moeten worden en welke prioriteit krijgen. Op basis van deze uitgangspunten kan Rijkswaterstaat een offerte

opstellen, waarin balans wordt aangebracht tussen het beschikbare budget en het gevraagde prestatieniveau van de netwerken.

Ik stel tenslotte voor om een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren op het moment dat keuzes over o.a. het kwaliteitsniveau in de instandhouding zijn gemaakt.

Betalen naar gebruik

De bijdrage voor het beleidsprogramma ten behoeve van het onderwerp Betalen naar gebruik geeft een beknopt overzicht van de stand van zaken en van een aantal denk- en zoekrichtingen waarover nog nadere besluitvorming moet plaatshebben. Ik adviseer op korte termijn een zo compleet en concreet mogelijke set van doelstellingen, uitgangspunten en uitzoekpunten op te stellen en breed af te stemmen met betrokken partijen, waaronder de uitvoeringsorganisaties die naar verwachting gevraagd zullen worden een rol te vervullen. Zodra gewerkt kan worden aan een concreet plan van aanpak, adviseer ik de governance te expliciteren, net als bij Tijdelijke Tolheffing en Vrachtwagenheffing, zodat vanaf het eerste begin ook positie aan de uitvoeringsorganisaties die voor Betalen naar gebruik een rol te vervullen hebben duidelijk is.

Als aandachtspunten bij de nadere uitwerking noem ik:

- Het verdient aanbeveling om bij de nadere uitwerking ook aandacht te schenken aan de gevolgen van de introductie van Betalen naar gebruik op eerder genomen besluiten zoals de introductie van de vrachtwagenheffing en het opheffen van bestaande of nog te realiseren toltracés.
- Pas zodra de scope, het te kiezen systeem voor Betalen naar gebruik en de planning bekend zijn, kan een inschatting van worden gemaakt van de capaciteit en expertise van de markt voor de realisatie. Wel wordt nu al gewezen op een mogelijke samenloop van werkzaamheden voor Vrachtwagenheffing, Tijdelijke Tolheffing en Betalen naar gebruik. Dit kan tot knelpunten bij marktpartijen leiden.
- Zowel nationaal als internationaal is uiteraard afstemming en samenwerking met (omgevings)partners nodig. Vanuit het perspectief van Rijkswaterstaat is daarbij in het bijzonder de afstemming met andere wegbeheerders van groot belang.
- Naast rekenschap van de invloed van verschillende (inter)nationale (beleids)ontwikkelingen zoals Wet Tijdelijke Tolheffing, Wet Vrachtwagenheffing en bestaande Europese wetgeving (European Electronic Toll Service-richtlijnen, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Fit For 55) dient ook rekening te worden gehouden met technologische ontwikkelingen en (bij)effecten van Betalen naar gebruik. Mogelijkheden om tijdig bij te sturen bij de uitwerking en uitvoering zijn noodzakelijk.

Indien er bij de uitwerking daadwerkelijk uitvoeringstaken voorzien zijn voor Rijkswaterstaat, voert Rijkswaterstaat graag een uitvoerbaarheidstoets uit.

Water en bodem sturend/bodem en water als basis

Om uitwerking te geven aan de ambitie om water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, introduceert IenW het programma Bodem en water als basis (BWB). Rijkswaterstaat ondersteunt dit van harte: er zijn ruimtelijke keuzes

nodig, niet alles kan overal (meer). Dat vergt een cultuuromslag, want het geloof in de maakbaarheid van ons land zit diep in de genen, ook bij Rijkswaterstaat. De urgentie van de realisatie van de ambitie om water en bodem sturend te maken in de ruimtelijke ordening is mijns inziens groot. De marges in de beheerruimte van het hoofdwatersysteem zijn op veel plaatsen nu reeds heel smal, terwijl de druk op het systeem door klimaatverandering alleen maar toeneemt.

Graag geef ik voor de verder uitwerkingen een aantal aandachtspunten vanuit het perspectief van Rijkswaterstaat mee.

- Om effect te sorteren zullen de beslisregels een dwingend en sturend karakter moeten hebben. Vrijwel overal in Nederland is het nodig om rekening te houden met de (on)mogelijkheden van het bodem- en watersysteem. Ook de (juridische) instrumenten waarmee de waterbeheerders de beslisregels kunnen 'afdwingen' vragen aandacht. Alleen dan kunnen de beslisregels echt kaderstellend worden aan de tafels waar de gebiedsgerichte uitwerking van de transities wordt vormgegeven.
- Om ook buiten de 'waterkolom' draagvlak te verkrijgen voor een stevige en landsdekkende sturing op de ruimtelijke ordening vanuit het bodem- en watersysteem, is een overtuigende onderbouwing van de urgentie hiertoe noodzakelijk. Ook de uiteindelijke richtinggevende uitspraken of beslisregels behoeven een goede onderbouwing. Die onderbouwing en sturing kan en moet – mede - komen vanuit de huidige en toekomstige (on)mogelijkheden vanuit het beheer van de bodem- en watersystemen, waaronder uiteraard het hoofdwatersysteem in beheer van Rijkswaterstaat.
- De organisatie en governance van het beoogde Programma Bodem en Water als Basis is in dit stadium logischerwijs nog niet volledig uitgewerkt. De toepassing van de per gebiedstype geformuleerde beslisregels vergt uiteraard regionaal maatwerk, en daarmee een gebiedsgerichte aanpak. De insteek lijkt daarbij vooralsnog om aan te sluiten bij de door het ministerie van BZK gekozen governance, met daarin een centrale rol voor de provincies. Het is cruciaal dat Rijkswaterstaat en de waterschappen als beheerders van de watersystemen een stevige rol krijgen bij de uitwerking van de beslisregels én een plek aan tafel bij de regionale doorvertaling van het Programma BWB.

Ik bied graag aan om vanuit Rijkswaterstaat mee te denken over en bij te dragen aan de onderbouwing van de urgentie en de beslisregels.

Tot slot

Ik waardeer dat beleid en uitvoering op deze manier samen toewerken naar uitvoerbaar beleid. Het is mijn verwachting dat de vroege aandacht voor uitvoerbaarheid doorwerkt in de nadere uitwerking en we de ambities voor een leefbare, veilige en bereikbare toekomst voor Nederland ook kunnen waarmaken.

Met vriendelijke groet,

de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat,

drs. M.C.A Blom

Bijlage – aanpak uitvoerbaarheidstoets op beleidsvoorstellen

Rijkswaterstaat hanteert een lijst van twaalf vragen om te kunnen beoordelen of beleidsvoorstellen uitvoerbaar zijn. Rijkswaterstaat beoordeelt daarbij voor zover mogelijk ook de voorziene impact op burgers en bedrijven, onze samenwerkingspartners en de marktpartijen. In de vragen zijn de elementen van de uitvoeringsanalyse van het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving te herkennen.

Doel, resultaten en governance

1. Wat is het doel?
2. Wat zijn de beoogde resultaten?
3. Wat is het tijdpad waarbinnen realisatie moet plaatsvinden?
4. Hoe en door wie vindt besluitvorming plaats?

Taak en middelen

5. Wat is de taak voor de uitvoeringsorganisatie?
6. Welke middelen zijn beschikbaar gesteld voor de uitvoering?
7. Zijn er mogelijkheden om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden?

Toerusting organisatie

8. Is de organisatie toegerust voor de uitvoering?

Markt

9. Is de markt in staat om te leveren wat wordt gevraagd?

Burgers en bedrijven

10. Wat zijn de verwachte effecten op burgers en bedrijven?

(Omgevings)partners

11. Is samenwerking en afstemming nodig met (omgevings)partners?

Andere ontwikkelingen

12. Is er samenloop met andere (Europese) ontwikkelingen in beleid en regelgeving?

Op basis van het beleidsvoorstel beoordelen inhoudelijk, juridisch en financieel experts onder verantwoordelijkheid van de betrokken Hoofdingenieur-directeur aan de hand van bovenstaande vragen of het helder, voldoende, tijdig en toereikend is. Daarbij kunnen we tot de volgende kwalificering van oordelen komen: wel uitvoerbaar, niet uitvoerbaar of moeilijk uitvoerbaar. Indien onvoldoende informatie is geleverd om tot een oordeel te komen, wordt dat aangegeven.