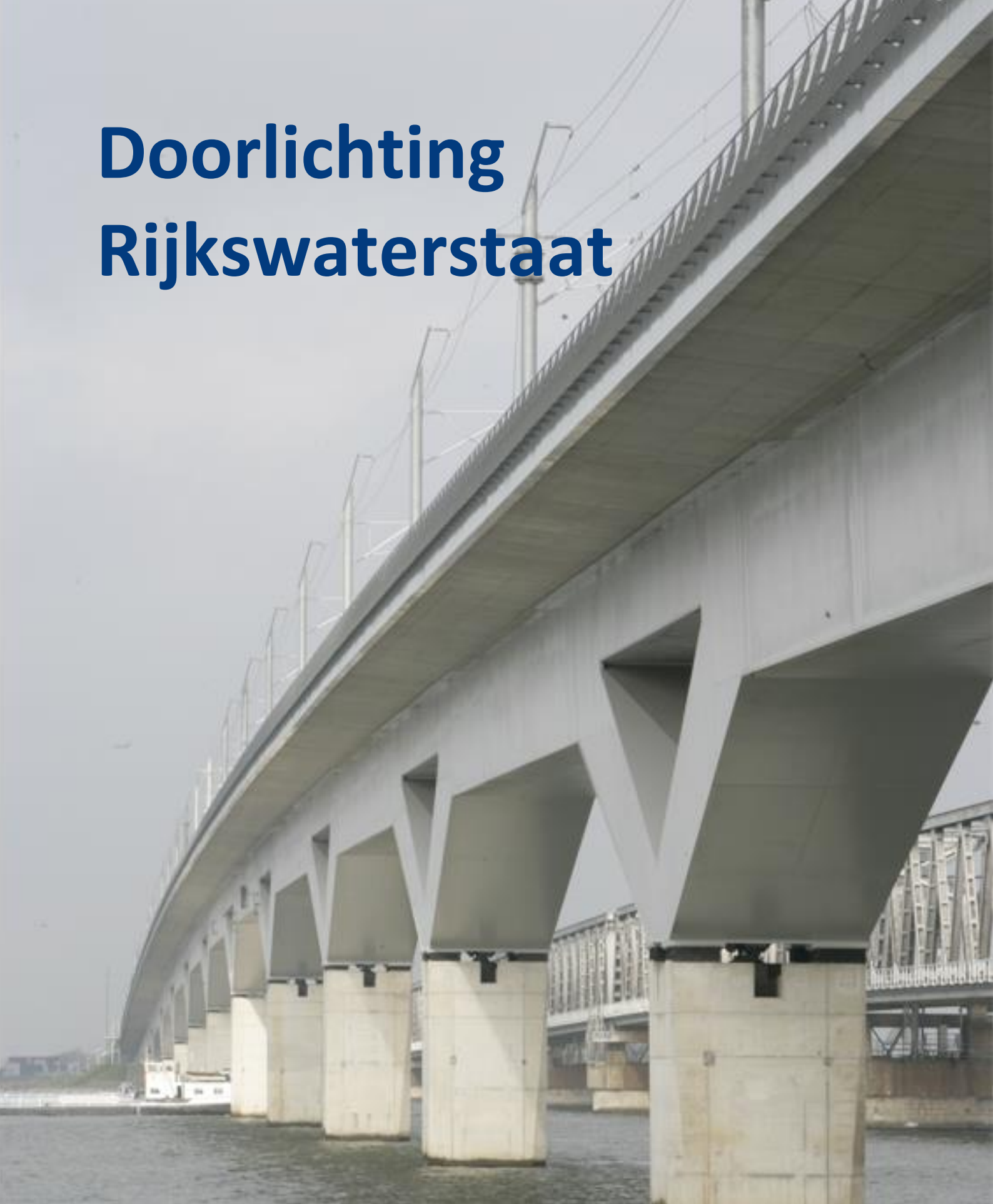


Doorlichting Rijkswaterstaat



IMPROVEN
connected performance

Datum

17 december 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Financiën

Onderzoeksteam

Oscar van Leeuwen (IMPROVEN)
Maarten Mookhoek (IMPROVEN)
Frederique Uytterlinde (KWINK groep)

Fotografie

Beeldbank van Rijkswaterstaat

Bezoekadres

Zonnebaan 9-21
3542 EA Utrecht

Contact

+31 (0) 88 276 3000
info@improven.nl
website
www.improven.nl



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en aanbevelingen	4
1. Inleiding en onderzoeksoopdracht	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Leeswijzer	10
2. Beoordelingskader	12
2.1 Doelmatigheid	12
2.2 Governance	12
2.3 Verslaggevingsstelsel en financieel beheer	13
2.4 Bekostigingsmodel	13
3. Kerntaken en organisatie Rijkswaterstaat	16
3.1 Missie en visie	16
3.2 Hoofdproducten, taken en verantwoordelijkheden	16
3.3 RWS organisatie	18
3.4 Omvang RWS in budget en personeel	19
3.5 Relatie begrotingen en fondsen	21
4. Governance	24
4.1 Bevindingen	24
4.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016	30
5. Financieel beheer	33
5.1 Bevindingen	33
5.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016	38
6. Bekostiging	41
6.1 Bevindingen	41
6.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016	43
7. Doelmatigheid	46
7.1 Bevindingen	46
7.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016	54
Bijlage 1. Begrippenlijst	56
Bijlage 2. Bestudeerde documenten	57
Bijlage 3. Eisen Regeling agentschappen aan de governance	59
Bijlage 4. Sturingstypologieën	61
Bijlage 5. Doelmatigheidsindicatoren in Rijksbegroting	64
Bijlage 6. Overzicht van alle bevindingen	70
6.1 Governance	70
6.2 Financieel beheer en baten-lastenstelsel	70
6.3 Bekostiging	71
6.4 Doelmatigheid	71
6.5 Opvolging aanbevelingen van de doorlichting uit 2016	72

Managementsamenvatting en aanbevelingen

Dit onderzoek betreft een doorlichting van Rijkswaterstaat als agentschap. De Regeling agentschappen verplicht de vakminister en de minister van Financiën om tenminste eens in de vijf jaar een agentschap door te lichten op doelmatigheidsontwikkeling, opzet en werking van de governance, het financieel beheer en de bekostiging.

De onderzoeksvragen zijn opgebouwd vanuit de vier elementen van de Regeling agentschappen die een doelmatig agentschap ten doel hebben. Dit zijn:

1. Governance: een resultaatgericht sturingsmodel;
2. Een verslaggevingsstelsel op basis van baten-lastenstelsel en goed financieel beheer;
3. Een bekostigingsmodel met een integrale kostprijs;
4. Indicatoren waarmee doelmatigheid gemeten wordt.

Het onderzoek omvatte een uitgebreid documentenonderzoek en een aantal interviews. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het Bureau eigenaarsadvisering van het ministerie van IenW, de directie Begrotingszaken van ministerie van Financiën en de directie Ambtenaar & Organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

- *Er kan niet aangetoond worden dat Rijkswaterstaat sinds 2016 doelmatiger is gaan werken.*
Er is onvoldoende informatie beschikbaar waarmee een beeld van de meerjarige ontwikkeling van doelmatigheid kan worden verkregen.
- *De aandacht voor doelmatigheid (één van de hoofdredenen voor de agentschapsvorming) is in de werking van het sturingsmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer ondergesneeuwd en speelt vrijwel geen rol.*
Het sturingsmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer dat in het kader van de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat is ingevoerd, heeft haar meerwaarde bewezen. Meerwaarde vooral op het borgen van de communicatie en samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de beleidsverantwoordelijke directoraten-generaal. Hierbij is de aandacht vooral uitgegaan naar de doeltreffendheid en budgetbeheersing van de dienstverlening van Rijkswaterstaat. De aandacht voor doelmatigheid (één van de hoofdredenen voor de agentschapsvorming) is in de werking van het sturingsmodel ondergesneeuwd en speelt *vrijwel* geen rol.
- *Het sturingsraamwerk voor de aansturing van Rijkswaterstaat behoeft aanpassing.*
De documenten waarin het sturingsmodel is vastgelegd, zijn verouderd en niet geactualiseerd, waardoor ze niet aansluiten bij de praktijk. Over rolopvatting en - invulling is niet altijd een gedeeld beeld door de drie partijen. Ook is er een groot aantal overleggen, waartussen een duidelijke structuur en samenhang ontbrak. Een nieuwe overlegstructuur is recent in werking getreden. Er is ook behoefte aan een nieuw sturingsraamwerk. Hieraan wordt op dit moment gewerkt door alle partijen uit de driehoek. Over de werking deze nieuwe overlegstructuur en het toekomstige sturingsraamwerk kan hier nog niets gezegd worden.

- *De informatievoorziening op het gebied van prestatiesturing (beheer en onderhoud van de netwerken) functioneert onvoldoende.*

Voor de sturingsproblematiek is in toenemende mate aandacht. Er is onder meer in 2020 een Kerngroep aangesteld. Een van de resultaten is dat recent een nieuwe overlegstructuur in werking is getreden. Het is op dit moment nog te vroeg om een uitspraak te doen over de effecten en resultaten hiervan.

- *Op dit moment is sprake van een hybride toepassing van het baten-lasten en kas-verplichtingen stelsel. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou tot de meeste transparantie leiden. Een dergelijke transparantie ondersteunt (samen met een verbeterde informatiehuishouding op het vlak van het assetmanagement) het sturen op doelmatigheid.*

In combinatie met de twee begrotingsfondsen (Mobiliteitsfondsen en Deltafondsen), de systematiek van Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en de aangekondigde verbeteringen in het assetmanagement heeft de huidige hybride toepassing van beide boekhoudstelsels (baten-lasten en kas-verplichtingen) geen extra meerwaarde. Meerwaarde kan wel gevonden worden door één boekhoudstelsel te gaan hanteren en daarmee de complexiteit van de sturing en verantwoording door Rijkswaterstaat te verminderen. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou hierbij tot de meeste transparantie leiden.

- *De balanspost NUTW (voluit nog uit te voeren werkzaamheden) geeft geen inzicht in het onderhanden werk of werkzaamheden en dit wekt verwarring.*

De hoogte van de balanspost wordt niet onderbouwd met een overzicht in welke mate de dienstverlening en projecten zijn gerealiseerd waartoe opdracht is gegeven en waarvoor opdrachtgevers hebben bijgedragen aan RWS. De naam van de balanspost lijkt te duiden op onderhanden werk maar het is in feite alleen een financieel saldo. Omdat de post de niet gespecificeerde optelsom van vertragingen in werkzaamheden, goedkopere of duurdere werkzaamheden en saldi van positief of negatief voltooide dienstverlening of projecten, wordt niet duidelijk wat de oorzaak is van een dalende of stijgende NUTW en of dit gunstig of ongunstig is.

- *Er is geen gesloten cyclus van Plan Do Check Act waarin gerealiseerde uren, kosten en projecten worden vergeleken met de planning. Hierdoor kan binnen Rijkswaterstaat niet goed worden gestuurd op doelmatigheid en is ook de omvang van de voor Rijkswaterstaat benodigde bekostiging niet goed te bepalen.*

Voor wat betreft het bekostigingsmodel wordt er beperkt geleerd en verantwoord over de gerealiseerde mate van doelmatigheid en de toepassing van tarieven en normen.

Er is geen gesloten cyclus van Plan Do Check Act waarin gerealiseerde uren, kosten en projecten worden vergeleken met de planning. Dit is van toepassing op het niveau van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, en binnen de Rijkswaterstaat-organisatie. Rijkswaterstaat maar ook de opdrachtgevers en de eigenaar dienen meer aandacht te hebben voor de evaluatie en nacalculatie van de tarieven, kostprijzen en normbedragen.

- *De door de minister van Infrastructuur en Milieu overgenomen aanbevelingen vanuit de eerdere doorlichting in 2016 zijn deels opgepakt en hebben geleid tot meer budgettaire informatie, maar niet tot verbetering in doelmatigheidskengetallen en aanpassingen gerelateerd aan het hanteren van het kas- of het baten-lastenstelsel.*

Aanbevelingen

Het ligt voor de hand om *alle* door ons geconstateerde verbeterpunten van een aanbeveling te voorzien. Aangezien slechts een beperkt deel van de aanbevelingen uit het vorige doorlichtingsrapport feitelijk is doorgevoerd, willen wij bij voorbaat het aantal aanbevelingen om tot sturing op doelmatigheid te komen beperkt houden en zorgen dat de aanbevelingen zoveel als mogelijk aansluiten bij de door het ministerie van IenW gekozen verbeterpunten op het gebied van infrastructuur ten algemene en het sturingsmodel van Rijkswaterstaat. Het staat partijen uiteraard vrij om ook de overige door ons geconstateerde verbeterpunten op te pakken.

Per aanbeveling hebben wij ook de corresponderende bevinding opgenomen.

- *Er kan niet aangetoond worden dat Rijkswaterstaat sinds 2016 doelmatiger is gaan werken.*
Ontwikkel en ga sturen op een set van kengetallen die betekenisvol is voor de doelmatigheidsontwikkeling. Dat wil zeggen kengetallen waarmee een direct verband gelegd wordt tussen productie, prestatie en inzet van middelen. Houdt hierbij rekening met de diversiteit van diensten van Rijkswaterstaat en ontwikkel derhalve meerdere indicatoren. Ontwikkel daarbij ook kengetallen of andere vormen van informatie waarmee de risico's voor in de toekomst te realiseren productie en te behalen prestaties op de netwerken beter in beeld komen.
Er zijn binnen RWS diverse regionale diensten met een redelijk homogene productie. Aangeraden wordt om de verschillen in productie en prestaties op het vlak van doelmatigheidsverschillen en productiviteitsontwikkelingen van die regionale diensten meerjarig te gaan benchmarken.
Op basis hiervan kan tevens de discussie gevoerd worden over eventuele verschillen tussen de regio's en van elkaar geleerd worden wat de causale verbanden zijn en wat de drivers van productiviteitsontwikkeling zijn.
Ongeacht de kenmerken van de context, de organisatie en van de dienstverlening van een agentschap zoals in het IBO-rapport 2021 worden geduid, blijft het de verantwoordelijkheid van elke rijksdienst om ook doelmatig met publieke middelen om te gaan.
- *De aandacht voor doelmatigheid (één van de hoofdredenen voor de agentschapsvorming) is in de werking van het sturingsmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer ondergesneeuwd en speelt vrijwel geen rol.*
Zet de ontwikkeling van een nieuw sturingsraamwerk voort. Borg bij het uitwerken van het nieuwe sturingsraamwerk dat er oog is voor de behoeften en wensen van alle drie partijen in de driehoek. Daarbij is van belang dat de sturing aansluit op het thema doelmatigheid, rekening houdend met de omvang, diversiteit en complexiteit van de opgave. Voer ook met elkaar het gesprek over rollen en verantwoordelijkheden binnen de driehoek. Expliciteer de afspraken hierover en formaliseer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ten einde hierover een helder en gedeeld beeld te creëren.
- *Op dit moment is sprake van een hybride toepassing van het baten-lasten en kas verplichtingen stelsel. Volledige toepassing van het baten en lastenstelsel zou tot de meeste transparantie leiden.*
Kies voor de toepassing van één verslaggevingsstelsel in plaats van de huidige combinatie van baten-lastenstelsel en kas-verplichtingenstelsel zodat de complexiteit in de besturing van Rijkswaterstaat vermindert. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou tot de meeste transparantie leiden. Een dergelijke transparantie ondersteunt (samen met een verbeterde informatiehuishouding op het vlak van het assetmanagement) het sturen op doelmatigheid. Met het invoeren van baten en lasten kan al begonnen worden voor de informatievoorziening rond asset management volledig op orde is.

- In het bekostigingsmodel van Rijkswaterstaat, speelt doelmatigheid een te beperkte rol. Er is geen gesloten cyclus van Plan Do Check Act waarin gerealiseerde uren, kosten en projecten worden vergeleken met de planning. Hierdoor kan binnen Rijkswaterstaat niet goed worden gestuurd op doelmatigheid en is ook de omvang van de voor Rijkswaterstaat benodigde bekostiging niet goed te bepalen*

Sluit de loop van de PDCA-cyclus voor de dienstverlening door Rijkswaterstaat door het uitvoeren van evaluatie en actualisatie van toegepaste tarieven en kostennormen. Hierdoor zijn kostennormen en tarieven die gehanteerd worden in de voorbereidende opdrachtfase, actueel op het gebied van prijspeilen en eventuele efficiëntietaakstellingen.

Het invoeren van tijdschrijven is hiervoor van belang. Een methodiek die uitgaat van tijd schrijven gedurende een beperkte periode voor een deel van de medewerkers van Rijkswaterstaat kan hierbij al tot voldoende inzicht leiden.
- De balanspost NUTW (voluit nog uit te voeren werkzaamheden) geeft geen inzicht in het onderhanden werk of werkzaamheden en dit wekt verwarring.*

Maak de financiële verantwoording van Rijkswaterstaat eenduidiger door de naam van de balanspost “Nog uit te voeren werkzaamheden” te wijzigen in bijvoorbeeld “Saldo op ontvangen bijdragen voor te verlenen diensten”. Zorg er eerst voor dat de toepassing van de balanspost en de afspraken hierover geherformuleerd worden. Ook het formaliseren van de afspraak voor het gebruik van de NUTW post dient opnieuw plaats te vinden.



1. Inleiding en onderzoeksopdracht

1.1 Inleiding

Dit onderzoek betreft een doorlichting van Rijkswaterstaat (RWS) als agentschap. De Regeling agentschappen verplicht de vakminister en de minister van Financiën om tenminste eens in de vijf jaar een agentschap door te lichten op doelmatigheidsontwikkeling, opzet en werking van de governance, het financieel beheer en de bekostiging.¹

RWS is een van de 28 agentschappen binnen de rijksdienst. Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisaties van ministeries. Dat betekent dat zij officieel onderdeel zijn van een ministerie, maar werken als zelfstandige organisaties. Zij leveren tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen het Rijk.²

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn opgebouwd vanuit vier elementen die ook in het IBO-onderzoek naar agentschappen wordt aangehouden.³ De intentie van de Regeling agentschappen is dat het inrichten en werken als een agentschap de doelmatigheid van de beleidsuitvoering vergroot. Dit wordt via vier instrumenten gestimuleerd:

1. Governance: een resultaatgericht sturingsmodel;
2. Een verslaggevingsstelsel op basis van baten-lastenstelsel en goed financieel beheer;
3. Een bekostigingsmodel met een integrale kostprijs;
4. Indicatoren waarmee doelmatigheid gemeten wordt.

Per instrument zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Governance: Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij RWS en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Verslaggevingsstelsel en financieel beheer: Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij RWS?
- Bekostigingsmodel: Hoe is de bekostiging bij RWS vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van RWS?
- Doelmatigheidsindicatoren: Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Als aanvullende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- Hoe zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting uit 2016⁴ opgevolgd en geïmplementeerd?
- Zijn de door het minister van Financiën toegestane afwijkingen van de regeling agentschappen nog noodzakelijk?

Scope van de doorlichting

De scope van de doorlichting zijn de elementen van het agentschapsmodel zoals ingericht en toegepast bij het agentschap RWS. De doorlichting is derhalve geen integraal onderzoek naar het functioneren van RWS en de

¹ Artikel 6 van de Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

² Website Rijksoverheid, geraadpleegd op 10 november 2021

³ IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde, Tweede Kamer 2020-2021, 25 268, nr. 199

⁴ Doorlichting Rijkswaterstaat 2016, Tweede Kamer 2015-2016, 34 300 A, nr. 68

governance binnen en buiten RWS. De focus ligt conform het agentschapsmodel vooral op de governance en de doelmatigheid.

Wij merken hierbij op dat in 2021 een IBO Agentschappen is gepubliceerd. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat er sprake is van een hoge mate van diversiteit van agentschappen en hun taken. De voorkeur wordt uitgesproken om ook binnen agentschappen meer ruimte te creëren om beter kunnen sturen op publieke waarde. De focus zou dan naast doelmatigheid (uitgangspunt huidige regeling) mogelijk ook op andere aspecten komen te liggen. Of en zo ja, welk vervolg aan het IBO Agentschappen zal worden gegeven is op dit moment nog niet bekend.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een uitgebreid documentenonderzoek en een aantal interviews met betrokkenen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en RWS.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit RWS, de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van IenW, het Bureau eigenaarsadvisering van het ministerie van IenW, de directie Begrotingszaken van ministerie van Financiën en de directie Ambtenaar & Organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij het onderzoek is een nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen feitelijkheden en de analyses van de onderzoekers.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd rondom de bovenbeschreven hoofdvragen. De vraag over de opvolging van de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2016 wordt beantwoord bij de betreffende inhoudelijke hoofdvraag. De vraag over de noodzakelijkheid van de afwijkingen van de Regeling agentschappen wordt beantwoord in het hoofdstuk over financieel beheer en verslaggevingsstelsel. Er wordt gestart met twee inleidende hoofdstukken over het beoordelingskader dat is toegepast en over RWS ten algemene:

- H.2 Beoordelingskader
- H.3 Rijkswaterstaat: kerntaken en organisatie
- H.4 Governance
- H.5 Financieel beheer en verslaggevingsstelsel
- H.6 Bekostigingsmodel
- H.7 Doelmatigheidsindicatoren



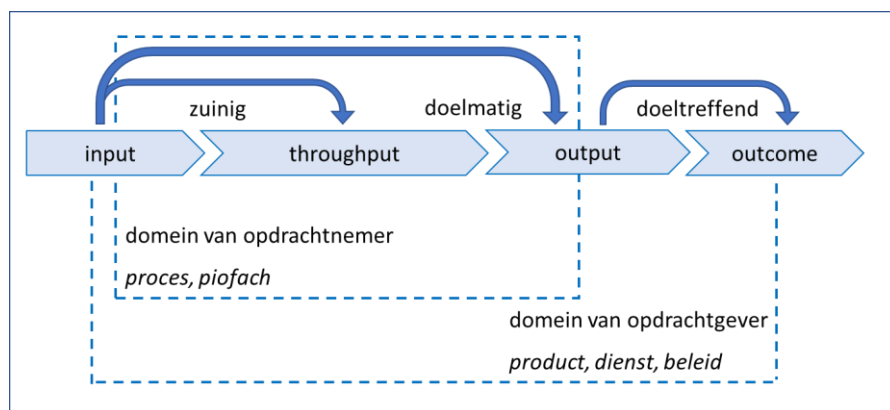
2. Beoordelingskader

2.1 Doelmatigheid

Artikel 1 van de Regeling agentschappen definieert doelmatigheid als “de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)”.⁵ In de toelichting van de Regeling agentschappen staat dat het nadrukkelijk gaat om de doelmatigheid van de uitvoering: ‘doen wij de dingen goed’. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er sprake van doelmatigheidsverbetering.

Er treedt nog wel weleens verwarring op over de term doeltreffendheid, daarom halen wij hiervoor de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 aan⁶: “Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van het beoogde beleidsdoel”. Volgens de memorie van toelichting van de Comptabiliteitswet⁷ wordt met de doeltreffendheid van beleid meer specifiek bedoeld de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelstelling dankzij de inzet van beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het gaat dus om het beoogde effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.

In onderstaand figuur staan de samenhang en het verschil tussen de termen doelmatigheid en doeltreffendheid schematisch weergegeven.



Figuur 1. Samenhang en verschil tussen de termen zuinig, doelmatig en doeltreffend.

2.2 Governance

In het kader van de governance stelt de Regeling agentschappen eisen in de instellingsvoorwaarden (artikel 4), eisen aan de inrichting van het sturingsmodel (artikelen 9 tot en met 13) en eisen aan het toezicht en systeemverantwoordelijkheid (artikelen 30 en 31).

De Regeling agentschappen schrijft voor dat eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer de drie partijen zijn die samenwerken in het resultaatgericht sturingsmodel. De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De opdrachtgever is degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent. Het

⁵ Regeling agentschappen 2017, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

⁶ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018, Staatscourant 2018 nr. 16632 26 maart 2018

⁷ Hoofdstuk 3, paragraaf 1. Normering van de Comptabiliteitswet 2016, Staatsblad 2021, 500

agentschap is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en professionele uitvoering van de opdracht.

Hiernaast is in de regeling het toezicht door de directie FEZ en de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën vastgelegd. De aangehaalde artikelen uit het Besluit Taak FEZ regelen het toezicht dat de directeur FEZ houdt op de uitvoering van de begroting (artikel 6), de taak van de directeur FEZ om het doelmatig beheer te bevorderen (artikel 10) en de zorg van de directeur FEZ voor de organisatie van het kasbeheer (artikel 12 eerste lid) van alle agentschappen die onder het betreffende ministerie vallen. De minister van Financiën draagt systeemverantwoordelijkheid, waarbij toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels ten aanzien van de inrichting van agentschappen zoals opgenomen in de Regeling agentschappen.

2.3 Verslaggevingsstelsel en financieel beheer

Op het gebied van het verslaggevingsstelsel worden de volgende voorwaarden gesteld aan een agentschap dat het baten-lastenstelsel voert⁸.

Het zesde lid van artikel 2.20 van de Comptabiliteitswet stelt dat een dienstonderdeel van een ministerie dat als baten-lastenagentschap is aangewezen, als begrotingsstelsel het baten-lastenstelsel toepast;

Artikel 26 van de Regeling agentschappen stelt dat het te voeren baten-lastenstelsel op hoofdlijnen identiek is aan het verslaggevingsstelsel van een Nederlands bedrijf: De artikelen 361 tot en met 390, uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving zijn van overeenkomstige toepassing;

Artikel 27 van de Regeling Agentschappen geeft enige afwijkingen van de algemene verslaggevingsstelsel om rekening te houden met het feit dat agentschappen werken binnen de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Tevens sluit artikel 27 de mogelijkheid uit om financiële activa te bezitten, leningen aan te gaan anders dan bij het ministerie van Financiën en panden op de balans als eigendom op te nemen⁹;

De Rijksbegrotingsvoorschriften stelt eisen aan de informatie over het agentschap die wordt opgenomen in begroting, begrotingswijzigingen en jaarverslag van het ministerie waaronder het agentschap valt¹⁰.

Op het gebied van financieel beheer stelt artikel 18 van de Regeling agentschappen dat alle wet- en regelgeving van toepassing is die voor elk organisatieonderdeel van de Rijksdienst gelden.

2.4 Bekostigingsmodel

Artikel 14 van de Regeling agentschappen stelt de volgende voorwaarde aan het bekostigingsmodel van een agentschap: "Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties."

In de toelichting van de Regeling agentschappen wordt aanvullend gesteld:

- "Dit kosten- en resultaatsbewust zijn, is erg belangrijk omdat agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat."¹¹

⁸ De Regeling agentschappen biedt ook de mogelijkheid om een agentschap op basis van het stelsel van kasverplichtingen te voeren. Deze agentschappen bestaan op dit moment niet.

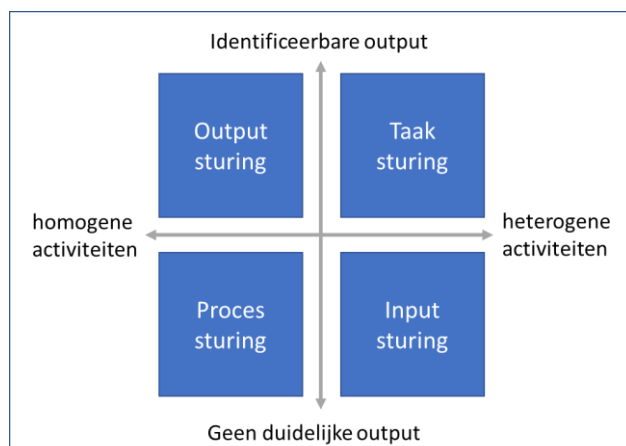
⁹ De panden waarvan de rijksdienst eigenaar is, staan alle en alleen geactiveerd op de balans van het agentschap Rijksvastgoedbedrijf van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

¹⁰ Rijksbegrotingsvoorschriften 2021, 20-11-2020, Staatscourant 2020, 61723, zie ook <https://rbv.rijksfinancien.nl/>

¹¹ Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, pagina 10

- “Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert.”¹²
- “Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging.”¹³

De Regeling agentschappen prefereert een volledige bekostiging volgens prijs maal volume ($P \times Q$) maar legt dit niet op als eis. Wel dient er minimaal een zichtbaar verband tussen producten / diensten en budget gelegd te worden. Afgezet tegen alle mogelijke bekostigingsvormen ligt de preferentie bij Outputsturing. Links boven in onderstaand figuur.



Figuur 2. Bekostigingsvormen naar homogeniteit van activiteiten en duidelijkheid van de output.¹⁴

¹² Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, pagina 12

¹³ Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, pagina 13

¹⁴ N.P. Mol, Operationele budgettering, efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, 1997



3. Kerntaken en organisatie Rijkswaterstaat

3.1 Missie en visie

RWS is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna IenW). RWS beheert en ontwikkelt de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zet in op een duurzame leefomgeving. De missie van RWS luidt voluit: *“Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. We beheren en ontwikkelen de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zetten in op een duurzame leefomgeving. Samen met anderen werken we aan een land dat beschermd is tegen overstromingen. Waar voldoende groen is, en voldoende en schoon water. En waar je vlot en veilig van A naar B kunt. Samen werken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Dat is Rijkswaterstaat.”*¹⁵

In het Kompas RWS, de strategie voor RWS, worden zes focuspunten onderkend. De focuspunten geven de verbetergebieden van RWS weer en hoe RWS dat gaat doen binnen de context van de hoofdtaken van het instellingsbesluit:¹⁶

1. Assetmanagement 2.0
2. Klimaatadaptatie
3. Duurzaamheid en Leefomgeving
4. Data en Informatievoorziening
5. *Smart mobility*
6. Opgavegericht samenwerken

Het formuleren van beleid is belegd bij de beleidsdirectoraten-generaal van IenW en valt derhalve niet onder de verantwoordelijkheid van RWS. Dit betekent dat de doelstellingen van RWS afhankelijk zijn van de (veelal lange termijn-) beleidsdoelstellingen en kaders die door IenW worden aangegeven. Deze beleidsdoelen zijn geformuleerd in de beleidsartikelen van de Rijksbegroting IenW hoofdstuk XII.

3.2 Hoofdproducten, taken en verantwoordelijkheden

In het Instellingsbesluit RWS staan de hoofdtaken en daarmee samenhangende activiteiten beschreven:

- a. De aanleg, het beheer en het onderhoud van rijkswaterstaatswerken;
- b. De uitvoering van beleid met betrekking tot milieu, leefomgeving en mobiliteit voor zover dit niet bij of krachtens de wet aan anderen is opgedragen of gemandateerd;
- c. Het verrichten dan wel bevorderen van onderzoek en het adviseren van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over hetgeen dienstig kan zijn voor de uitvoering van de taken genoemd in onderdelen a en b;
- d. Het adviseren over en het toetsen van de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving, die voor de uitvoering van de taken genoemd in onderdelen a en b, van belang is;
- e. De vergunningverlening en handhaving van wet- en regelgeving, voor zover dat niet uitdrukkelijk aan een ander onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is opgedragen, verband houdende met de uitvoering van de taken genoemd in onderdeel a, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is;
- f. De toetsing van de uitvoerbaarheid van plannen, regelingen en projecten van anderen bestuursorganen die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van taken genoemd in onderdeel a;

¹⁵ <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-missie>

¹⁶ Rijkswaterstaat (2021). *Van Expeditie RWS2050 naar Kompas RWS*.

- g. Het beheer van de territoriale zee en de exclusieve economische zone, bedoeld in de Wet maritiem beheer BES, voor zover dit niet bij of krachtens wet aan anderen is opgedragen of gemandateerd;
- h. De uitvoering van de Wet bescherming Antarctica, en;
- i. De uitvoering van de Belemmeringenwet Privaatrecht en de titel II tot en met IIc van de onteigeningswet.”¹⁷

De belangrijkste producten en diensten van RWS zijn de volgende:¹⁸

- **Verkeersmanagement:** het inzetten van instrumenten en hulpmiddelen om vraag en aanbod op elk moment zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en om het verkeersaanbod zo goed mogelijk af te wikkelen. Het betreft vooral bediening van objecten als bruggen en sluizen, verstrekken van routeinformatie en incidentmanagement.
- **Watermanagement:** reguleren van de hoeveelheden water in het hoofdwatersysteem en van de kwaliteit daarvan, door het hanteren van de te onderscheiden categorieën ‘vasthouden/bergen/afvoeren’ en ‘schoonhouden/scheiden/zuiveren’.
- **Beheer, onderhoud en vervanging:** instandhouding van objecten en areaal op een vooruitstrevende, toekomstgerichte manier, gericht op het ook in technische zin steeds verder ontwikkelen van het netwerk of systeem.
- **Aanleg:** dit betreft investeringen om de functionaliteit van het netwerk te vergroten. Nieuwe verbindingen of verbreding van bestaande. Sleutelwoord: capaciteitsvergroting.
- **Beleidsondersteuning en -advisering:** het uitvoeren van studies of het leveren van bijdragen daaraan, adviezen met betrekking tot beleidsnota’s en de uitvoerbaarheid van beleid.
- **Leveren van kennis en expertise:** ten behoeve van beleidsondersteuning en -advisering, milieu en leefomgeving, grote (aanleg)projecten en aansturing projecten en uitvoeringsorganisaties, het verstrekken van subsidies en basisinformatie.

¹⁷ Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013

¹⁸ Begroting ministerie IenW 2022, pagina 165, Tweede Kamer, 2021–2022, 35 925 XII, nr. 2

3.3 RWS organisatie

RWS is georganiseerd in regionale organisatieonderdelen en landelijke organisatieonderdelen.



Figuur 3. Organigram RWS.

De sturing tussen de DG RWS en het hoofd van elk dienstonderdeel vindt plaats via een managementcontract met de politiek bestuurlijk vastgestelde programmering van de werkzaamheden als uitgangspunt. Binnen de managementcyclus vormt het managementcontract de basis voor de afspraken tussen de (p)DG (Directeur-Generaal) en de HID-en (Hoofdingenieurs-Directeuren) van de onderdelen van RWS, en tussen de DG en de actiehouders van de focuspunten. Met iedere HID en actiehouder sluit de DG jaarlijks een managementcontract af. Drie keer per jaar rapporteert elk onderdeel de stand van zaken op de afspraken in het contract, in de vorm van een t-rapportage. De t-rapportage vormt de input voor het gesprek dat ieder diensthoofd twee keer per jaar heeft met de (p)DG. Dit worden de t-gesprekken genoemd.¹⁹

In het managementcontract dat één A3 beslaat, worden zes soorten afspraken gemaakt die elk verwijzen naar afzonderlijke afspraken of plannen:

- Bijdrage aan de corporate taken of focuspunten;
- Omgevingsontwikkelingen en relatiemanagement;
- IK-budget (interne kosten);
- De realisatie van de productie van drie geselecteerde doelen (Dit zijn diensten en/of producten en/of prestaties van RWS 'buiten');

¹⁹ Bron: ADR: Eindrapport nieuwe managementcontracten Rijkswaterstaat 2021

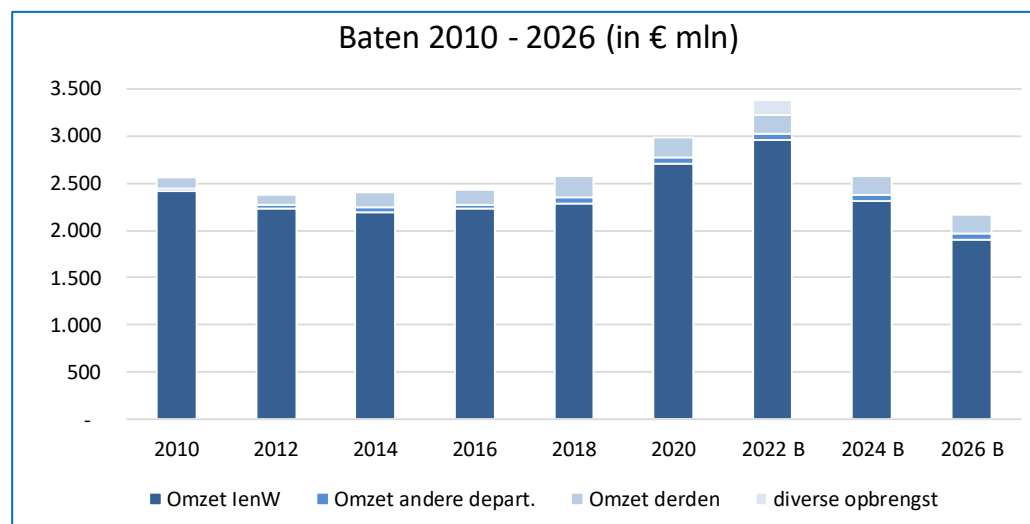
- De opgave op generieke afspraken op bijvoorbeeld het gebied van personeelsbeleid en andere bedrijfsvoering aspecten.

Het managementcontract vormt een uitsnede per dienstonderdeel van alle boven beschreven categorieën plannen en afspraken die RWS als geheel maakt. Een bestudeerd managementcontract bevat circa 50 afgesproken punten waarover de voortgang wordt gerapporteerd. De afgesproken punten worden kort toegelicht in de periodieke T-rapportages. Voor wat betreft de allocatie van inzet van capaciteit en budget naar de dienstonderdelen worden de RWS-gemiddelden (inzet en kosten per prestatie) vertaald naar de specifieke behoefte per dienstonderdeel. Zo zal een hoofdweg in de randstad meer onderhoud behoeven dan een hoofdweg in de rustiger regio's. Afhankelijk van de benodigde activiteiten krijgt een dienstonderdeel budget interne kosten toegekend.

Het enige direct in de voortgangsrapportages zichtbare financiële cijfer is het totale budget interne kosten (IK) waarvan de budgetuitputting wordt gemeld.²⁰

3.4 Omvang RWS in budget en personeel

RWS heeft een totale omzet van bijna € 3 miljard in 2020. De omzet is afkomstig van de begrotingen van het ministerie van IenW (hoofdstuk XII), het Mobiliteitsfonds (voormalig infrastructuurfonds) en het Deltafonds. Voorts voert RWS beperkt betaalde opdrachten uit voor andere departementen en derden. In budgettaire omvang is RWS hiermee het grootste agentschap binnen de rijkdienst.



Figuur 4. Ontwikkeling Baten RWS begroting 2010-2026.²¹

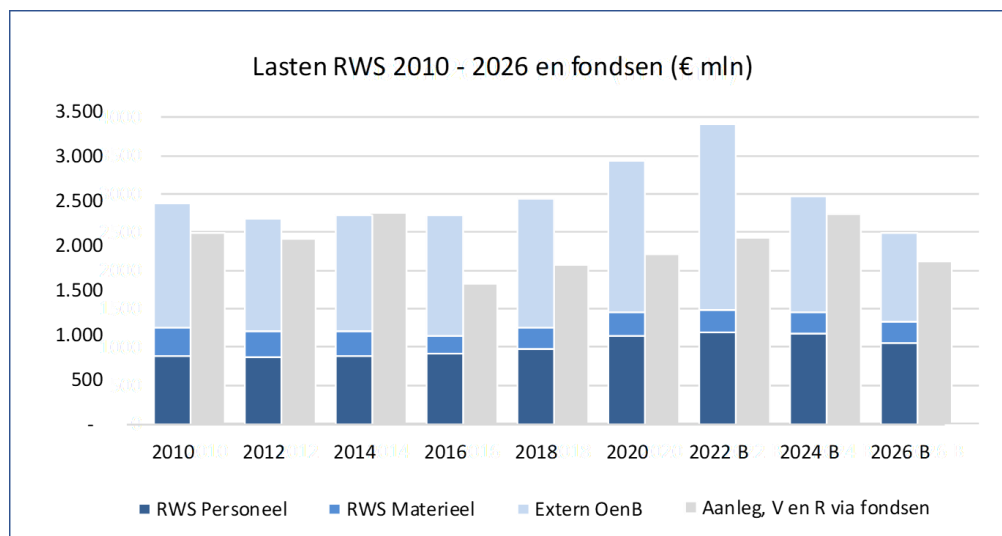
De totale lasten van RWS bedroegen in 2020 bijna € 3 miljard. Deze bestaan uit personeelskosten (eigen personeel en externe inhuur) en materiële kosten. Een grote kostenpost vormen de externe productkosten (tussen € 1 en 2 miljard). Dit zijn kosten die RWS maakt voor werkzaamheden door derden (vooral aannemers en ingenieursbureaus) voor het verkeersmanagement, beheer en onderhoud van de infrastructuur van de netwerken. Hoewel opgenomen in het jaarverslag IenW wordt deze daar niet toegelicht. In het jaarverslagen Infrastructuurfonds en Deltafonds wordt deze wel toegelicht.

Hiermee zijn nog niet alle kosten in beeld die onder beheer van RWS-personeel worden gedaan. De projecten op het gebied van aanleg, vervanging en renovatie worden merendeels onder de verantwoordelijkheid van RWS uitgevoerd

²⁰ T-rapportage - T1 - 2021 - Midden-Nederland

²¹ Begroting IenW 2022 en website Open data ministerie van financiën <https://www.rijksfinancien.nl/open-data>

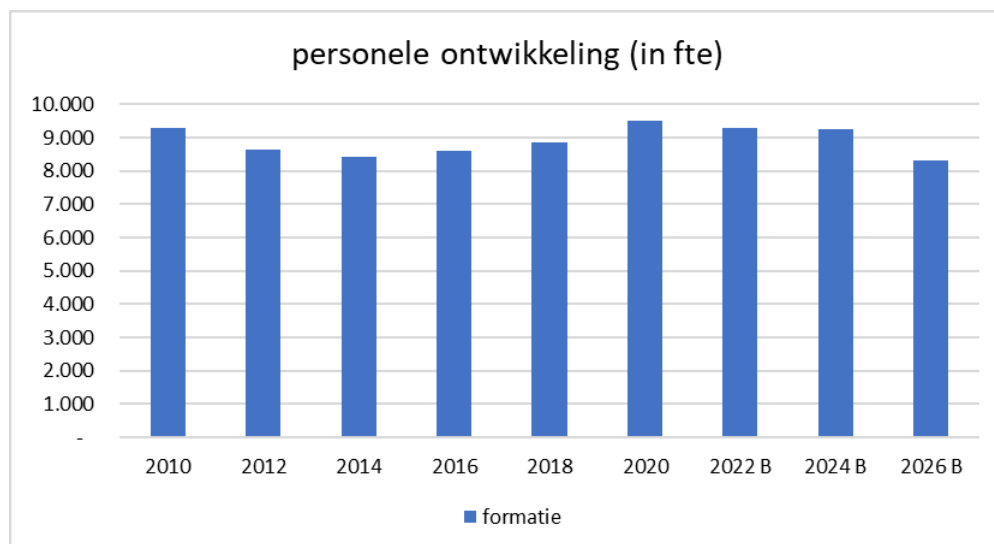
en worden begroot en verantwoord op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. In onderstaande grafiek zijn de lasten van RWS en de kasuitgaven door Mobiliteitsfonds en Deltafonds gecombineerd.



Figuur 5. Ontwikkeling van lasten begroting RWS 2010-2026.²²

Opvallend in de budgettaire ontwikkelingen is de golfbeweging die over de jaren zichtbaar is. Deze golfbeweging wordt vooral veroorzaakt door de kosten voor onderhoud en beheer. Dit is onder meer het gevolg van besluiten vanaf 2019 om budgetten naar voren te halen om benodigde instandhouding te financieren.²³

De personele omvang van RWS bedraagt circa 9.500 fte. Na de taakstelling onder kabinet Rutte I en II is de personeelsomvang de laatste jaren weer aan het groeien. In de begroting IenW 2022 wordt gemeld dat de feitelijke bezetting 400 fte hoger ligt dan de formatie, dat de hogere bezetting gefinancierd is tot en met-2025 en dat voor latere jaren bij Voorjaarsnota 2022 besloten zal worden hoe hiermee om te gaan.²⁴



Figuur 6. Personele ontwikkeling RWS in fte 2010-2026.²⁵

²² Begroting IenW 2022 en website Open data ministerie van financiën <https://www.rijksfinancien.nl/open-data>

²³ Brief van IenW, pagina 3, Tweede Kamer 2020–2021, 35 570 A, nr. 61

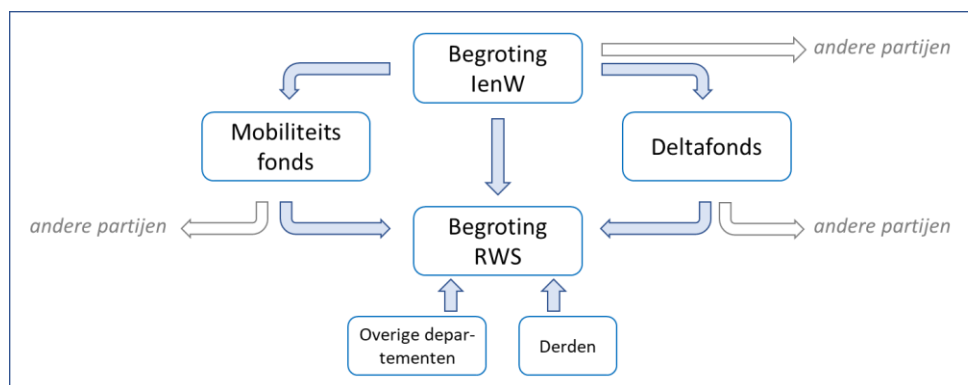
²⁴ Begroting IenW 2022, pagina 169, Tweede Kamer 2021–2022, 35 925 XII, nr. 2

²⁵ Begroting IenW 2022 en website Open data ministerie van financiën <https://www.rijksfinancien.nl/open-data>

3.5 Relatie begrotingen en fondsen

RWS krijgt voor haar taken en diensten financiële middelen vanuit een aantal departementale begrotingen en derden. De belangrijkste zijn:

- Vanuit de begroting van het departement IenW (hoofdstuk XII): Beleidsondersteuning- en advies (BOA), Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC), Luchtvaart, buitenlands beleid, Caribisch Nederland;
- Vanuit het Mobiliteitsfonds (voormalig Infrastructuurfonds): Aanleg, onderhoud en beheer van hoofdwegen en hoofdvaarwegen. Inclusief de interne kosten voor het samenhangende apparaat van RWS;
- Vanuit het Deltafonds: Aanleg, onderhoud en beheer van de hoofdwatersystemen. Inclusief de interne kosten voor het samenhangende apparaat van RWS.



Figuur 7. Budgettaire relaties tussen begroting RWS en andere begrotingen.

De minister van IenW is verantwoordelijk voor de drie begrotingen waarover zij verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal. De presentatie van deze begrotingen is op basis van het geïntegreerd kasverplichtingenstelsel. De begroting van RWS is een integraal maar wel afzonderlijk zichtbaar onderdeel van de begroting IenW. De presentatie van de begroting van RWS is op basis van het batenlastenstelsel. Dit laatste conform de Regeling agentschappen.

De redenen voor drie in plaats van één begroting voor IenW is dat hierdoor een integrale afweging van prioriteiten en het bevorderen van continuïteit van middelen voor infrastructuur mogelijk is. Naast de projecten waarbij RWS betrokken is, betreft het ook projecten waarbij andere overheden en ProRail betrokken zijn. Niet alle kosten van de projecten waarbij RWS betrokken is, lopen via de RWS-begroting. De kosten die worden gemaakt door externen worden vanuit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds betaald en op deze begrotingen verantwoord.

Uitgaven 2020 (in € mln.)	Bijdrage aan RWS	Totale kasuitgaven
Deltafonds	494	1,079
Infrastructuurfonds	2,137	6,371
IenW-begroting	62	9,461

Tabel 1. Overzicht bijdragen aan RWS vanuit het Deltafonds, het Infrastructuurfonds en de IenW-begroting.²⁶

Tevens hebben het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds de mogelijkheid als begrotingsfonds hun jaarsaldi mee te nemen naar de volgende jaar. Dit is conform artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet.²⁷ Hierdoor leiden kasmatige

²⁶ Jaarverslag IenW 2020, Tweede Kamer 2020–2021, 35 830 XII, nr. 1; Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020, Tweede Kamer 2020–2021, 35 830 A, nr. 1; Jaarverslag Deltafonds 2020, Tweede Kamer 2020–2021, 35 830 J, nr. 1

²⁷ Comptabiliteitswet 2016

vertragingen en versnellingen van projecten niet tot budgettaire knelpunten. Begroting XII van IenW heeft deze mogelijkheid op zeer beperkte schaal.



4. Governance

4.1 Bevindingen

Bevinding 1:

De governance is ingericht conform de vereisten van de regeling agentschappen. Dat wil zeggen: er is een sturingsmodel waarin de drie rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) conform regeling worden onderscheiden en ingevuld. De convenanten en managementafspraken waarin dit is vastgelegd zijn echter verouderd en niet geactualiseerd, waardoor ze niet aansluiten bij de praktijk. Over de rolopvatting- en invulling is niet altijd een gedeeld beeld door de drie partijen.

Feiten bij bevinding 1:

Voor RWS zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer vastgelegd in verschillende documenten:

- Er is in 2004 een 'Eigenaarsconvenant Rijkswaterstaat' opgesteld. Hierin staat de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de eigenaar, opdrachtgevers en RWS beschreven, als mede de kerntaken van RWS. Het betreft de randvoorwaarden waarbinnen RWS zijn taken kan uitvoeren.
- De sturingsrelaties van Rijkswaterstaat zijn vastgelegd in het document 'Managementafpraak met opdrachtgevers en eigenaar: Statuut Agentschap Rijkswaterstaat' uit 2005. Dit document bestaat uit twee delen, de Managementafpraak tussen opdrachtgevers en RWS en de Managementafpraak tussen de eigenaar en RWS.
- Binnen het ministerie van IenW is de samenwerking tussen de agentschappen, opdrachtgevers en eigenaar in 2014 uitgewerkt in het 'Sturingsmodel agentschappen'.²⁸ Hierin staat beschreven op welke wijze binnen het ministerie het toezicht op en de sturing van de agentschappen is ingericht.

De secretaris-generaal (SG) van het ministerie van IenW is de **eigenaar** van RWS. Tot 1 september 2021 vervulde de directie FIB afdeling BBC de rol van eigenaarsondersteuning RWS. Per 1 september 2021 vervult het Bureau Eigenaarsadvisering de rol van eigenaarsondersteuning RWS. Deze wijziging volgt uit een wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit IenW.²⁹ In het eigenaarsconvenant staat beschreven dat de eigenaar de taak heeft om te garanderen dat RWS hetzij uit opdrachten, hetzij uit aanvullende middelen in staat is de gewenste kwaliteit en kwantiteit te kunnen leveren aan zijn opdrachtgevers. Dezelfde rolomschrijving is vastgelegd in de Managementafpraak tussen eigenaar en RWS. In het eigenaarsconvenant staat daarbij nog aangegeven dat de eigenaar aan deze taak invulling geeft door:

- De missie, visie en kerntaken van het agentschap vast te stellen, zoals verwoord in het ondernemingsplan.
- De beheersmatige aansturing van het agentschap. In deze rol wordt de eigenaar ondersteund door zijn concernstaf. De beheersmatige aansturing richt zich op de continuïteit en kwaliteit van het agentschap als organisatie.

De beleidsdirectoraten-generaal (beleids-DG's) van IenW zijn **opdrachtgever** van RWS. Het betreft vier DG's: DG Luchtvaart en Maritieme Zaken, DG Mobiliteit, DG Water en Bodem, DG Milieu en Internationaal. In het eigenaarsconvenant en in de Managementafpraak staat nog aangegeven dat het agentschap werkt in opdracht voor de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van VenW (huidige IenW) als formeel opdrachtgever voor de materieel opdrachtgevers: de beleids-DG's en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (huidige Inspectie Leefomgeving en Transport). In 2012 is deze situatie echter gewijzigd. Met het vaststellen van de Service Level Agreement (SLA) 2013-2016 is per direct het formeel inhoudelijke opdrachtgeverschap bij de beleids-DG's belegd. Dit betekent dat

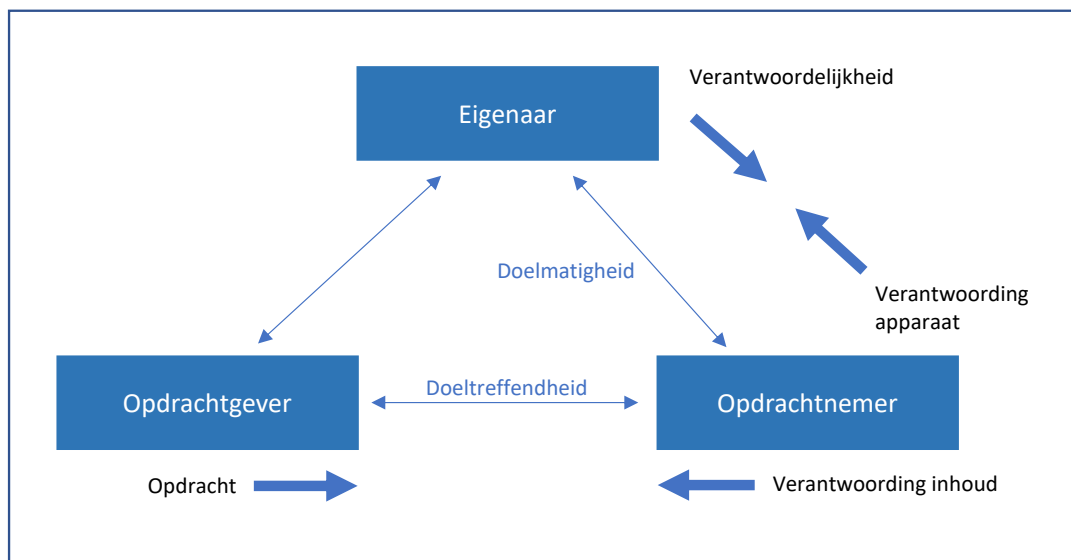
²⁸ Ministerie van IenM (2014), *Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verbinden op basis van vertrouwen*.

²⁹ Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 21 juni 2021, nr. IENW/BSK-2021/116262.

vanaf 31 januari 2012 de beleids-DG's niet alleen verantwoordelijk zijn voor een goede opdrachtformulering en voor het beschikbaar stellen van de benodigde middelen, maar ook formeel moeten vaststellen of de gemaakte afspraken naar voldoening zijn nagekomen.

RWS is **opdrachtnemer**. In het eigenaarsconvenant staat beschreven dat de opdrachtnemer ten allen tijden verantwoordelijk is om de kwaliteit, en daarmee continuïteit, van de taakuitvoering te garanderen. Daarbij staat aangegeven dat dit betekent dat het agentschap verantwoordelijk is voor het leveren van de overeengekomen diensten en producten tegen de afgesproken kwaliteit en prijs, en voor de eigen bedrijfsvoering. In de Managementafpraak met opdrachtgevers en eigenaar staat een vergelijkbare omschrijving.

In onderstaand figuur staan de rollen en verantwoordelijkheden schematisch weergegeven.



Figuur 8. Schematische weergave van het agentschapsmodel.³⁰

Analyse bij bevinding 1:

Er is een sturingsmodel waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer conform de Regeling agentschappen staan beschreven.

De documenten waarin het sturingsmodel ligt vastgelegd (het eigenaarsconvenant en de managementafpraak met opdrachtgevers en eigenaar) zijn echter sterk verouderd. Sinds de inwerkingtreding van de deze documenten zijn er verschillende elementen in het sturingsmodel gewijzigd. Zo is de SG inmiddels niet meer formeel opdrachtgever. Het opdrachtgeverschap (formeel en materieel) ligt volledig bij de opdrachtgever. Een ander voorbeeld is de financiering van de apparaatskosten van RWS voor de uitvoering van aanlegprojecten. Dit is in de Managementafpraak gekoppeld aan een gestandaardiseerd opslagpercentage van 20% op het realisatiebudget van de aanlegprojecten. Naar aanleiding van de evaluatie van de omvorming van RWS tot batenlastendienst in 2010 door AEF is deze financiering aangepast. Momenteel wordt de benodigde capaciteit van RWS met behulp van het instrument Strategisch Capaciteits Management (SCM) besproken, waarna de budgettaire ruimte voor de capaciteit wordt bepaald gedurende de begrotingsvoorbereiding.

Uit interne documenten en gesprekken met betrokken partijen, komt naar voren dat er geen gedeeld beeld is van de rolopvatting en -invulling door de partijen binnen de driehoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verantwoordelijkheid om projecten te temporiseren of prioriteren (ligt dit alleen bij de opdrachtgevers of is dat aan

³⁰ Ministerie van IenM (2014), *Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verbinden op basis van vertrouwen*.

opdrachtgevers en opdrachtnemer samen). Het gebrek aan een helder en gedeeld beeld leidt tot ongewenste situaties en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden. Dit onderwerp heeft nu wel aandacht binnen de driehoek. In 2020 is de Kerngroep Sturing en Beheersing opgericht, welke onder meer als taak heeft om de problematiek rondom het functioneren van de driehoek scherp te krijgen en te verbeteren. Rollen en verantwoordelijkheden herdefiniëren en expliciteren is daar onderdeel van.

Bevinding 2:

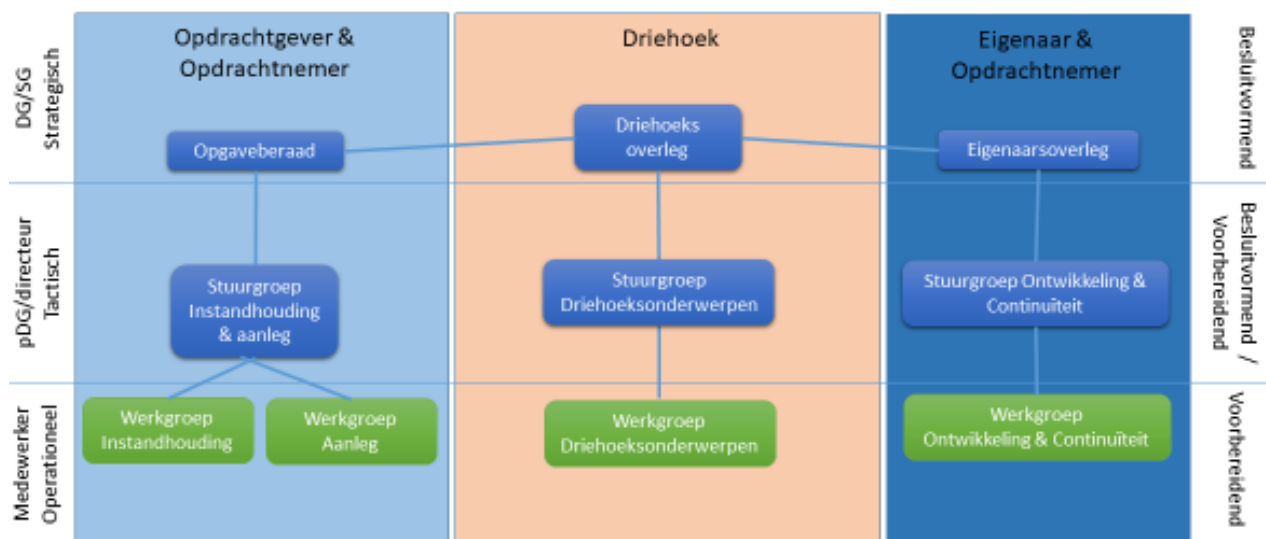
Er is een groot aantal overleggen. Een duidelijke structuur en samenhang daartussen ontbrak. Per 1 oktober 2021 is de overlegstructuur herzien. Een belangrijk en relevant nieuw element daarin is een overkoepelend driehoeksoverleg, waar op het hoogste ambtelijke niveau over de strategie van de gehele organisatie integraal ‘over de stuurlijnen heen’ worden gesproken. Het is op dit moment te vroeg om uitspraken te doen over de werking van de nieuwe overlegstructuur in de praktijk.

Feiten bij bevinding 2:

In het document Sturingsmodel Agentschappen staat beschreven dat open communicatie tussen het agentschap, de SG en de beleids-DG's een belangrijke voorwaarde is voor een goede governance. Van deze drie partijen wordt verwacht dat zij elkaar actief informeren, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit geweld aan te doen.

De governance rondom RWS kent een groot aantal overlegstructuren (stuurgroepen, werkgroepen, een tijdelijke taskforce, en andere overleggen). Uit interne documenten komt naar voren dat een duidelijke structuur en samenhang volgens de partijen in de driehoek ontbrak. Ook is soms onduidelijk hoe producten van werkgroepen tot besluitvorming leiden in stuurgroepen. Opdrachtgevers hebben aangegeven de sturingslijnen binnen RWS lang te vinden en soms is het voor hen onduidelijk wie binnen RWS waarover mag beslissen. Ook komt uit interne documenten naar voren dat er behoefte is aan het helderder beleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar bij onderwerpen als Vervanging en Renovaties en Informatievoorzienig (IV; dit betreft IV/ICT/IT-werkzaamheden en assets).

Voorafgaand en ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek heeft besluitvorming plaatsgevonden over het herzien van de overlegstructuur. De Kerngroep Sturing en Beheersing heeft zich hierop gericht. Deze Kerngroep is door de Bestuursraad van het ministerie van IenW in het leven geroepen om (versnellings)bijdragen te leveren aan het verbeterproces van de sturingsrelaties tussen opdrachtgever, eigenaar en RWS, en het in control krijgen van de budgetten voor instandhouding en aanleg. Per 1 oktober 2021 is de nieuwe overlegstructuur officieel in werking getreden. Onderstaand figuur geeft de nieuwe structuur schematisch weer:



Figuur 9. Overlegstructuur RWS per 1 oktober 2021.

De oude overlegstructuur (tot 1 oktober 2021) werd gekenmerkt door een indeling op grond van de verschillende sturingslijnen (vervanging en renovatie, BOA, SLA,, aanlegprojecten, aparte overleggen over bijvoorbeeld Smart Mobility). De basis van de nieuwe overlegstructuur wordt gevormd door drie pijlers vanuit de driehoek:

1. **Pijler opdrachtgever & opdrachtnemer:** De Pijler Opdrachtgever richt zich op de opdracht voor RWS en de zorg voor de balans tussen prestaties, risico's en middelen. Daarbij gaat het zowel om de uitvoering van de huidige opdrachten als om het voorbereiden en besluiten over toekomstige opdrachten. Gelijk het sturingsraamwerk (en de begrotingsinrichting) wordt onderscheid gemaakt tussen Instandhouding (Exploitatie; Onderhoud; Vernieuwing) enerzijds en Ontwikkeling (Aanleg; (functie)Verbetering) anderzijds. In de Stuurgroep en het Opgaveberaad komen die perspectieven samen.
2. **Pijler driehoek:** De pijler Driehoek richt zich op zaken die de gehele driehoek aangaan. Daarbij gaat het om de strategische koers en visie voor de netwerken, integrale keuzes over de netwerken en afspraken rondom sturingsrelaties. De pijler Driehoek vormt ook het escalatieniveau voor de andere twee pijlers. Wanneer twee van de drie leden er onderling niet uitkomen, vervult het derde lid de bemiddelende rol. In de pijler Driehoek vindt ook de concern control op de gezamenlijke verantwoordelijkheden plaats.
3. **Pijler eigenaar & opdrachtnemer:** De pijler Eigenaar-Opdrachtnemer richt zich op de continuïteit en ontwikkeling van het Agentschap RWS. Het gaat om de (uitdagingen voor) bedrijfsvoering van RWS in relatie tot het uitvoeren van de opdracht. Doel is gezamenlijk te zorgen voor een gezonde organisatie waarbinnen management en medewerkers goed gefaciliteerd kunnen werken aan de opdracht. In deze pijler wordt ook de concern control op de verantwoordelijkheden van RWS besproken.

Analyse bij bevinding 2:

In de periode 2016-2021 was sprake van een groot aantal overlegstructuren, werden nieuwe overlegsgremia opgezet en soms ook weer stopgezet. Een duidelijke structuur en samenhang ontbrak. Ook was er geen overkoepelend driehoeksoverleg waar op het hoogste niveau over de strategie van de gehele organisatie integraal 'over de sturingslijnen heen' werd gesproken. Per 1 oktober 2021 is een nieuwe overlegstructuur in werking getreden. Daarin is onder meer het overkoepelende driehoeksoverleg geïntroduceerd. Ook zijn in de nieuwe structuur, in tegenstelling tot de oude structuur, het tactische operationele niveau ("hier en nu") en het strategisch niveau ("straks en dan") helder van elkaar te scheiden. Het is op dit moment nog te vroeg om te oordelen over de werking van de nieuwe overlegstructuur in de praktijk.

Bevinding 3:

Richting eigenaar verloopt de informatievoorziening via de concernsturingscyclus. Richting opdrachtgevers verloopt de informatievoorziening langs drie sturingstypologieën. De mate waarin deze typologieën naar wens en behoren functioneren verschilt. Over het algemeen functioneren projectsturing en capaciteitssturing voldoende. Prestatiesturing functioneert onvoldoende. Er is behoefte aan een nieuw sturingsraamwerk, waar op dit moment aan wordt gewerkt.

Feiten bij bevinding 3:

De concernsturingscyclus betreft de interne sturing, beheersing en verantwoording in de SG-DG lijn. De concernsturingscyclus heeft hetzelfde tijdpad als de begrotingscyclus, waardoor de relatie wordt geborgd tussen de externe politieke vraag en de werkzaamheden van lenW. De concerncyclus tussen DG RWS en de SG lenW start met een Start- en Verantwoordingsdocument (SVD). Het SVD beschrijft de prestaties van RWS uit het vorige jaar en kijkt tevens vooruit naar het betreffende jaar. Het bevat informatie over de focuspunten van RWS, de toprisico's (en beheersmaatregelen), omgevingsontwikkelingen en relatiemanagement, productie, en opgave op generieke afspraken. Tweemaal per jaar wordt een voortgangsrapportage (VGR) opgesteld, waarin belangrijke ontwikkelingen sinds het SVD worden beschreven.

In de Managementafpraak zijn afspraken opgenomen over de informatievoorziening tussen opdrachtgevers en RWS, gekoppeld aan drie verschillende sturingstypologieën: prestatie-, project- en capaciteitssturing. In bijlage 4 is een toelichting opgenomen op de drie sturingstypologieën.

Projectsturing (Aanleg en VenR)

Uit een intern onderzoek van het ministerie van lenW komt naar voren dat de wijze waarop de projectsturing bij RWS functioneert op dit moment relatief goed wordt gewaardeerd bij met name Aanlegprojecten. Het afsprakenkader en de roldefinitie wordt als meer helder ervaren dan bij de andere twee sturingslijnen. Het proces van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) biedt daarbij tegelijkertijd een duidelijk proces, waar het ministerie zeer vertrouwd mee is. Ook projecten die niet de MIRT-systematiek volgen verlopen over het algemeen wel gestructureerd. Ook de andere kaders zoals als het Governance model Grote Projecten en Beheersmodel Grote Projecten, zijn goed bekend en worden toegepast.

Uit het onderzoek komt echter wel naar voren dat de sturing op VenR om herbezinning vraagt. Met de relatief beperkte omvang van de eerste tranches was de werkwijze qua capaciteit bij de opdrachtgevers en de Bestuursstaf in te passen. Betrokkenen vanuit de Bestuursstaf en opdrachtgevers geven echter aan dat het voor toekomstige tranches vanwege de omvang wenselijk is een andere werkwijze uit te werken en toe te passen. Tevens wordt gevraagd om, gezien de toenemende omvang van =de vervangingsopgave, de betrokkenheid van het hogere ambtelijke niveau bij het vervanging en renovatie-vraagstuk te intensiveren.

Capaciteitssturing (BOA)

Uit het interne onderzoek van het ministerie van lenW komt naar voren dat de inzet van de capaciteit voor de BOA van RWS voor het beleidsproces over het algemeen goed wordt gewaardeerd. Wel komt naar voren dat de partijen uit de driehoek oproepen om de sturing te herzien. De systematiek kost veel tijd, zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer en het detailniveau van de afspraken lijkt niet te matchen met de realiteit. Financieel gezien is de capaciteitssturing ook een stuk kleiner dan prestatie- en projectsturing.

Prestatiesturing

Uit het interne onderzoek van het ministerie van lenW komt naar voren dat vanuit de Stuurgroep SLA is geïnvesteerd in de relatie opdrachtnemer - opdrachtgever om meer begrip en kennis te krijgen van wederzijdse positie en rollen. Tegelijkertijd wordt in het onderzoek geconcludeerd dat prestatiesturing niet heeft opgeleverd wat

men er van had verwacht. Ondanks de vele ontwikkeltrajecten vanaf 2006 geven de opdrachtgevers aan dat zij op basis van de huidige methodiek niet voldoende kunnen sturen. In het onderzoek komen de volgende bevinding naar voren met betrekking tot prestatiesturing:

- Vergeleken met projectsturing kent de opdrachtverlening en verantwoording binnen de prestatiesturing een minder duidelijke weg met veel tussenstappen en verantwoordelijkheidslagen, van opdrachtgevend DG tot district en weer terug. Dit bemoeilijkt de prestatiesturing en het formuleren van de juiste prikkels om op ieder niveau die prestatie te leveren, opdat over het geheel gezien de landelijke prestatieafspraken worden gerealiseerd. De daadwerkelijke productie en prestaties, waar de SLA betrekking op heeft, worden 'diep' in de uitvoeringsorganisatie van RWS geleverd. De echte stuurmogelijkheden voor de opdrachtgevers liggen verder aan de voorkant van het proces.
- Opdrachtgevers ervaren onvoldoende keuzemogelijkheden binnen de daarvoor beschikbare financiële randvoorwaarden. De varianten die in offertes worden geboden geven volgens hen geen onderscheidende keuzes of alleen met grote externe gevolgen. Ook wordt door de opdrachtgevers het ontbreken van voldoende betrouwbare informatie over het areaal (assetmanagement) als problematisch ervaren voor het bepalen van beredeneerde beleidskeuzes.

Vanuit opdrachtnemer is aangegeven dat de keuzes die RWS vaak wel kan geven, voor de opdrachtgever niet altijd acceptabel of interessant zijn, omdat de keuzes vooral de fysieke aspecten van de infrastructuur betreffen (beton, staal of asfalt) of omdat de gevolgen daarvan voor de gebruiker (meer files, minder veiligheid) moeilijk politiek uitlegbaar zijn. Daarbij geeft de opdrachtnemer als extra aandachtspunt mee dat prestatiesturing strijdig kan zijn met het streven naar doelmatigheid, wanneer het onderhoud duurder wordt bij extra prestatie-eisen.

- Ook bij financiële problematiek ervaren opdrachtgevers onvoldoende keuzemogelijkheden. De opdrachtgever krijgt vanuit RWS vaak claims met twee opties voorgelegd: wel doen met extra kosten, of niet doen met een groot risico (en vaak ook weer extra kosten). Tijdens het besluitvormingsproces over deze financiële claims wordt door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer een grotere rol van de eigenaarsondersteuning gevraagd. Zo is de opdrachtgever van mening dat hij claims van de opdrachtnemer te makkelijk voor een oordeel krijgt voorgelegd van de eigenaarsondersteuning. De opdrachtnemer is van mening dat de eigenaarsondersteuning strikter moet toezien op het voldoen aan de begrotingsregels van de dekkingvoorstellen voor de claims.
- In het onderzoek wordt geconstateerd dat ondanks grote inspanningen en de inzet van een externe partij, de prestatie-indicatoren (PIN's) niet als zodanig van de grond zijn gekomen als zijnde een wezenlijk onderdeel om de relatie tussen budgetten enerzijds en prestaties anderzijds te leggen. Dit wordt in het rapport geïllustreerd met de schijnbare tegenstelling tussen het voldoen aan de afgesproken PIN's, het oplopend budget op de post NUTW, gecombineerd met de jaarlijkse financiële claims.

Ook uit andere interne documenten komt naar voren dat de huidige PIN's de risico's op het presteren van de netwerken en het presteren van de RWS-organisatie onvoldoende in beeld brengen. Er wordt aangegeven dat bij het uitvoeren van de SLA 2018-2021 sprake is geweest van een groeiende hoeveelheid uitgesteld onderhoud, wat leidde tot toenemende risico's voor de te behalen prestaties. Het effect op prestaties wordt in de voortgangsrapportages in beperkte mate zichtbaar in de waarden van de PIN's en tekent zich sterker af in de meerjarige prognoses. FEZ, de Beleids-DG's en RWS hebben met elkaar erkend dat de indicatoren gebaseerd zijn op gemiddelde scores en dat effecten pas tot uiting komen als de scores over een groter deel van het areaal lager zijn dan de norm. Daarnaast is het effect van uitgesteld onderhoud ook niet direct zichtbaar in de prestaties, omdat uitgesteld onderhoud zich vertaalt in de toekomstige lagere prestaties. Over het geheel genomen geven de PIN's dus geen compleet beeld.

Nieuw sturingsraamwerk

Uit interne documenten komt naar voren dat wordt gezocht naar een nieuw sturingsraamwerk. In documenten staat het volgende aangegeven over de aanleiding voor het nieuwe sturingsraamwerk:

- Er zijn afzonderlijke sturingslijnen op de verschillende werksoorten (beheer en onderhoud, vervanging en renovatie, en aanleg). Er ontbreekt een integrale afweging op het assetmanagement.
- Er is geen gedeeld beeld van de rolopvatting en rolinvulling binnen de driehoek.
- De onderlinge informatievoorziening en helderheid over de informatiebehoefte wordt door betrokkenen binnen de driehoek beoordeeld als onvoldoende.
- Er is volgens betrokkenen geen sprake van een gezonde balans tussen prestaties, middelen en risico's.

Door de Kerngroep Sturing en Beheersing is in september 2021 over een nieuw sturingsraamwerk gesproken. De contouren bieden een kader voor de sturing op RWS als geheel en raken aan alle werksoorten. Ze bevatten een nieuwe clustering van de werkzaamheden en een denklijn om deze te koppelen aan sturings- en financieringsarrangementen (die op dit moment nog nader moeten worden uitgewerkt). Met het verder uitwerken wordt gehoopt dat daarmee een scherper kader wordt geboden voor de uitvoeringspraktijk en de overlegstructuur daaromtrent. De contouren dienen nader uitgewerkt te worden voor besluitvorming.

Analyse bij bevinding 3:

De informatievoorziening richting opdrachtgevers en eigenaar verloopt niet voldoende, met name als het gaat om prestatiesturing (BenO). Er wordt gewerkt met PIN's, maar deze geven onvoldoende informatie om als sturingsinformatie te gebruiken. Het is niet goed mogelijk om de gevolgen van meer of minder budget te relateren aan directe gevolgen voor hogere of lagere prestaties. Dit brengt risico's mee voor het presteren van de netwerken en de RWS-organisatie. Ook ervaren opdrachtgevers onvoldoende keuzemogelijkheden binnen de daarvoor beschikbare financiële randvoorwaarden om te kunnen sturen op prestaties. Het gaat dan om sturing aan de voorkant (bij het maken van afspraken over prestaties), als sturing aan de achterkant (wanneer financiële claims worden ingediend). RWS benadrukt dat het hierbij gaat om een wisselwerking: om goed te kunnen informeren, heeft RWS van de opdrachtgever nodig dat deze helder stuurt op welke prestaties prioriteit hebben en waarop gerapporteerd moet worden.

Tot slot komt uit dit onderzoek en gevoerde gesprekken naar voren dat de informatievoorziening niet altijd als transparant wordt ervaren. Eigenaar en opdrachtgevers ervaren dat zij in rapportages moeten zoeken naar risico's. Ook is benoemd dat RWS niet altijd voldoende antwoord geeft op informatie vragen.

4.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

In de reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu op de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2016 heeft zij op het gebied van governance de volgende aanbevelingen overgenomen.³¹

Aanbeveling 4 is deels opgevolgd

Herijk de convenanten en managementafspraken. Zorg hierbij dat de formele afspraken de in de praktijk veranderde situatie weerspiegelen en borg daarbij ook de positie van de decentrale controller.

Reactie lenM in 2016

Voor wat betreft de governance geldt dat de sturingsrelaties tussen lenM en RWS dateren uit de tijd van de start van het agentschap. Inmiddels is gebleken dat een aantal afspraken die daarin zijn gemaakt aan herijking toe is. In de loop van dit jaar zullen de sturingsrelaties worden geactualiseerd. Hierin staan de uitgangspunten voor de

³¹ Brief van minister Infrastructuur en Milieu, pagina 7, Tweede Kamer 2015–2016, 34 300 A, nr. 68

aansturing en de afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen de secretaris-generaal, de beleidsdirecteuren-generaal en de directeur-generaal van het agentschap.

Opvolging

De convenanten en managementafspraken zijn niet herijkt. Sinds 2021 is wel de overlegstructuur herzien.

Aanbeveling 5 is wel behandeld geweest maar heeft niet geleid tot het aanbevolen resultaat

Richt de informatievoorziening van RWS naar de opdrachtgevers zo in dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Reactie IenM

De informatievoorziening tussen RWS en opdrachtgevers heeft mijn aandacht. Goede informatie is van belang om de juiste beslissingen te kunnen nemen, onder andere om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Opvolging

De inrichting van de informatievoorziening is niet significant veranderd. Wel is er sinds 2016 aandacht geweest voor het verbeteren van de sturingsinformatie van de PIN's in de SLA's. Opdrachtgevers ervaren echter nog onvoldoende mogelijkheid om op grond van de informatievoorziening te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.



5. Financieel beheer

5.1 Bevindingen

Bevinding 1:

Het financieel beheer van RWS is de afgelopen jaren verbeterd, zo constateren de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Feiten bij bevinding 1:

De laatste auditrapporten van de ADR over de begrotingen 2020 van I&W, het Deltafonds en het Infrastructuurfonds monden uit in een goedkeurende verklaring. Specifiek over RWS wordt aangegeven dat op het vlak van rechtmatigheid bij kleine contracten op het vlak van prestatieverklaringen verbetering noodzakelijk is.

Analyse bij bevinding 1:

Dit impliceert dat het financieel stelsel dusdanig functioneert dat de externe verantwoording betrouwbare informatie oplevert over de begrotingsuitvoering.

Bevinding 2:

De RWS interne cyclus van begroten en verantwoorden sluit aan bij de rijksbegrotingscyclus.

Feiten bij bevinding 2:

De kaders, richtlijnen, procedures en formats voor de rijksbegrotingscyclus zijn vastgelegd in de Grondwet, de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit betreft het proces tussen het parlement, de vakminister, de minister van Financiën en de regering.

De kaders, richtlijnen, procedures en formats voor de departementale begrotingscyclus zijn deels vastgelegd in rijksbesluiten en regelingen van het ministerie van Financiën (de belangrijkste in dit verband zijn de rijksbegrotingsvoorschriften, de regeling financieel beheer van het Rijk, het taakbesluit FEZ, het taakbesluit ADR en de regeling agentschappen).

Binnen de RWS-organisatie is de begrotingscyclus als volgt geregeld:³²

- Op basis van de verschillende productcategorieën wordt in samenspraak met de beleidsdirectoraten-generaal besproken welke diensten verleend gaan worden;
- Door middel van projectbegrotingen, tarieven en normen voor onderhoud en beheer, personeelsinzet worden de kosten berekend. Mutaties in kosten worden afzonderlijk in kaart gebracht;
- De kosten worden opgenomen in de begroting van RWS die ingediend wordt in het kader van de lenW begrotingscyclus. De kostenmutatie worden door middel van claims gepresenteerd. Voor de behandeling van deze claims is er een departementale procedure;
- Na departementale besluitvorming worden het totaal RWS beschikbaar budget gealloceerd naar de dienstonderdelen op basis van de specifiekere gemaakte benodigde werkzaamheden en daarmee kosten.

Analyse bij bevinding 2:

De inrichting van de interne begrotingscyclus van RWS en van lenW sluiten aan bij de rijksbegrotingscyclus.

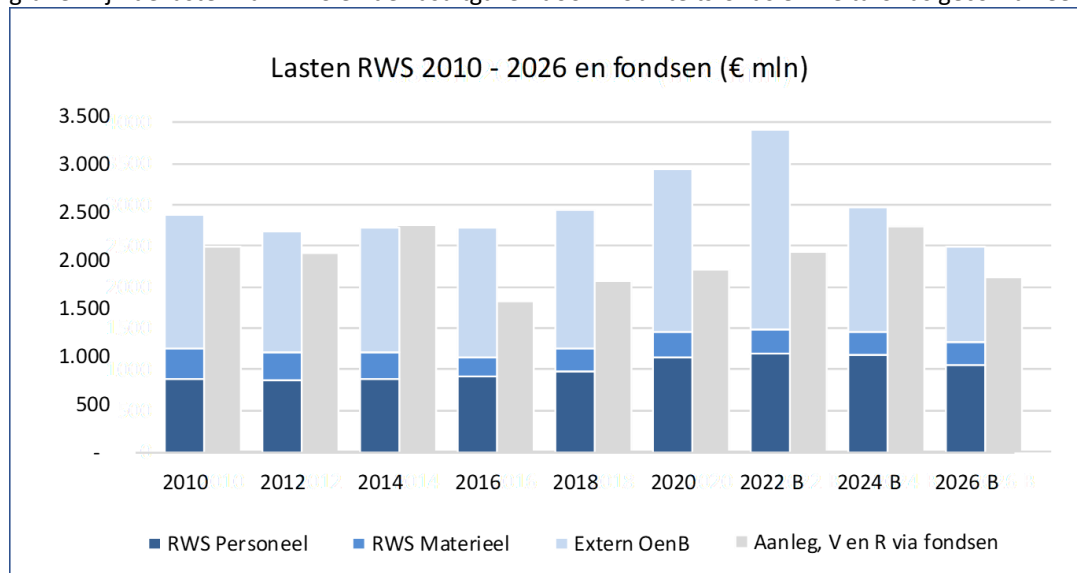
³² Organisatie- en mandaatbesluit lenW 2021, en Startnotabegroting 2020 van FMC van lenW

Bevinding 3:

Op het gebied van budgettaire beheersing van Aanleg en Vervanging heeft de bij de twee begrotingsfondsen gekozen methodiek (specifieke allocatie voor slechts enkele jaren vooruit) tot gevolg dat de omvang van de budgetten op de RWS-begroting sterk fluctueren.

Feiten bij bevinding 3:

De projecten op het gebied van aanleg, vervanging en renovatie worden merendeels onder de verantwoordelijkheid van RWS uitgevoerd en worden begroot en verantwoord op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. In onderstaande grafiek zijn de lasten van RWS en de kasuitgaven door Mobiliteitsfonds en Deltafonds gecombineerd.



Figuur 10. Ontwikkeling van lasten begroting RWS 2010-2026.³³

Opvallend in de budgettaire ontwikkelingen is de golfbeweging die over de jaren zichtbaar is. Deze golfbeweging wordt vooral veroorzaakt door de kosten voor onderhoud en beheer. Dit is onder meer het gevolg van besluiten vanaf 2019 om budgetten naar voren te halen om instandhouding te financieren.³⁴

Analyse bij bevinding 3:

Als gevolg van deze golfbewegingen is het maken van een betrouwbare meerjarige budgetplanning binnen RWS niet goed mogelijk.

Bevinding 4:

Er is aandacht voor budgetbeheersing waarbij claims en financiële resultaten besproken en behandeld worden door RWS, beleidsopdrachtgevers en FEZ. Hierbij ontbreekt echter aanwijsbare aandacht voor de ontwikkeling van de verhouding tussen de hoogte van het beschikbare budget en de omvang dienstverlening (lees: de ontwikkeling van de doelmatigheid).

Feiten bij bevinding 4:

In de begrotingscyclus van IenW heeft RWS twee momenten om claims te doen voor aanpassingen van het budget dat ter beschikking staat aan RWS.³⁵ Dat zijn de begrotingsvoorbereiding en de eventuele mutaties lopende het

³³ Ministerie van Financiën Opendata, begroting IenW 2022

³⁴ Pagina 3 van Brief van IenW aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 A, nr. 61

³⁵ De derde mogelijkheid in het kader van de opstelling van een nieuw Regeerakkoord wordt hier niet afzonderlijk behandeld. Eventuele budgettoewijzingen in het kader van een regeerakkoord worden namelijk altijd weer via de reguliere begrotingscyclus verwerkt.

begrotingsjaar. Beide momenten worden gecoördineerd door FEZ/lenW en sluiten aan bij de rijksbegrotingscyclus zoals vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

In aanvulling op de begroting worden jaarlijks door RWS jaarlijks circa 20 budgetclaims ingediend. Zo zijn bijvoorbeeld in de voorbereiding van de begroting lenW 2021 de volgende claims behandeld.

Claim	Omschrijving
1. Eemsgeul	nieuw contract met gewijzigde (bagger)dienst van leverancier
2. Afrekening aanvullend vervoer voor afsluiting Merwedeburg	eindafrekening van kosten project Merwedeburg
3. Landelijke tunnelregisseur	herbevestigen van bestaande dienst en kwaliteit
4. CHARM	efficiëntere verkeersmanagement (geen feitelijke besparing omdat de kosten nog niet in het budget stonden)
5. iWKS	vervanging van de integrale WegKantSystemen
6. SWUNG (geluidsplafonds)	actualisatie van de kosten van de naleving van de geluidplafonds.
7. Stuw Grave (meevaller)	eindafrekening van kosten ongeluk Grave
8. Niet ontvangen opbrengsten BOO2011	niet gerealiseerde besparingen op Beheer Onderhoud en Ontwikkeling (BOO), na uitvoering Programma Versobering en Efficiëntie (PVE)
9. BOW Jubail	kosten olie lekkage Rotterdamse haven
10. Kosten tijdelijke fiets- en voetgangersbrug Paddepoelsterbrug	kosten tijdelijke brug na aanvaring
11. Gewijzigd regime actualisatie verkeers- en vervoersmodellen	actualisatie en uitbreiding van modellen
12. Kosten maatregelen tegen spookrijders A73	spoedopdracht na toezegging minister
13. Kosten brexitmaatregelen	voorschot voor brexitkosten, wordt later op afgerekend
14. Landelijk meetnet Water	aanvulling tekort op Watermeetnet
15. FIT: Functionele Inspecties en Testen	beleidsmatig gewenst, nog ongedekt in SLA
16. Thermisch gereinigde grond op RWS locaties (TGG)	extra inspecties n.a.v. gebleken vervuiling
17. DBFM (aflopende DBFM contracten en daarmee weer onder beheer RWS komende infrastructuur)	verschuiving van Infrafonds naar RWS BenO
4.1 IA-Sourcing	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.5 Cybersecurity	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.2 Capaciteit	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.3 HXII-claim Veranderopgave Omgevingswet	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.6 Open overheid	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.7 Beleidsintensivering en Budgetspanning door lage IBOI uitkeringen bij DBFM-projecten	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.
4.8 Bedrijfsvoeringsclaim: Participatie / banenafpraak	Extra kosten vanwege lenW brede maatregelen. Deze worden ook lenW breed gefinancierd.

Tabel 2. Overzicht van de door RWS ingediende budgetclaims in voorbereiding van de begroting lenW 2021.

Analyse bij bevinding 4:

De ingediende claims zijn niet gerangschikt naar de mate van beïnvloedbaarheid aangezien hier verschil van inzicht over blijkt te bestaan. Veel van deze budgetclaims werden door de opdrachtgevers en eigenaar van het ministerie van lenW als verrassingen ervaren.

Hieruit leiden wij af dat RWS deels geen duidelijk overzicht van de kostenontwikkelingen van alle werkzaamheden en dienstverlening heeft en de wisselwerking tussen de opdrachtgevers en eigenaar over de nieuwste inzichten niet het beoogde effect heeft.

Het lijkt gewenst de budgetclaims te gaan classificeren in:

1. Niet-beïnvloedbare afwijkingen als gevolg van autonome ontwikkelingen, die zich hebben voorgedaan na de vastgestelde begroting;
2. Beïnvloedbare afwijkingen als gevolg van besluiten en getroffen sturingsmaatregelen na de vastgestelde begroting;
3. Afwijkingen die mogelijk eerder onderkend hadden kunnen worden en niet zijn verwerkt in de vastgestelde begroting.

Deze wijze van werken wordt succesvol toegepast binnen overheidsorganisaties. Op basis van deze classificatie kan met RWS een zinvol gesprek worden gevoerd door FEZ/lenW over de kwaliteit van het financieel beheer.

Bevinding 5:

Op het gebied van Beheer en Onderhoud en Vervanging en Renovatie blijkt dat er een sterke onderschatting te zijn van de kosten van instandhouding.

Feiten bij bevinding 5:

Tijdens de voorbereidingen van de SLA 2018-2023 is ingezet op het opstellen van keuzemogelijkheden. Het resultaat was, per netwerk, een viertal mogelijke instandhoudingsregimes, waarbij is aangegeven wat de langjarig gemiddelde budgetbehoefte zou zijn, indien voor een dergelijk scenario zou worden gekozen. Volgens de opdrachtgever boden deze varianten echter geen onderscheidende keuzes of alleen met hele grote externe gevolgen. Dit geeft de opdrachtgevers en eigenaarsondersteuning de indruk dat het beheer en onderhoud maar op één manier is uit te voeren. Ook wordt door de opdrachtgevers het ontbreken van voldoende betrouwbare informatie over het areaal (assetmanagement) als problematisch ervaren voor het bepalen van beredeneerde beleidskeuzes. Vanuit opdrachtnemer is aangegeven dat de keuzes die RWS vaak wel kan geven, voor de opdrachtgever niet altijd acceptabel of interessant zijn, omdat de keuzes vooral de fysieke aspecten van de infrastructuur betreffen (beton, staal of asfalt) of omdat de gevolgen daarvan voor de gebruiker (meer files, minder veiligheid, meer geluid dan wettelijk toegestaan) moeilijk politiek uitlegbaar zijn. Daarbij geven de opdrachtnemers als extra aandachtspunt mee dat prestatiesturing strijdig kan zijn met het streven naar doelmatigheid, wanneer het onderhoud duurder wordt bij extra prestatie-eisen.

PwC/Rebel heeft een validatie uitgevoerd van de budgetbehoefte voor instandhouding van RWS en ProRail voor de periode 2022-2025. PwC/Rebel constateert dat het bij Vervanging en Renovatie het gevolgde proces niet past bij de onzekerheden die het programma kent, waardoor het niet mogelijk is de hoogte van de gehele opgave te valideren. PwC/Rebel stelt dat door de systematiek en werkwijze bij het opstellen van de budgetbehoefte geen volledige validatie van de opgegeven budgetbehoefte kan worden uitgevoerd. Om dit wel te kunnen doen heeft het assetmanagement en de (financiële) administratie behoefte structurele verbetering. Bij bepaling van de kosten is geen eenduidig kader gehanteerd.

Analyse bij bevinding 5:

Het probleem van onbetrouwbare ramingen van de kosten van instandhouding is al in veel rapporten aan de orde gesteld en wordt veroorzaakt door het ontbreken van betrouwbare en gestandaardiseerde informatie vanuit de RWS-organisatie.

De door RWS aangekondigde invoering van een breder en gestandaardiseerde assetmanagement kan de betrouwbaarheid van de informatie verbeteren en kan daardoor een grote toegevoegde waarde hebben.

Bevinding 6:

Een heroverweging van het indelingscriterium om projecten onder € 30 mln. onder te brengen in het baten-lastenstelsel van de RWS-begroting heeft niet plaatsgevonden.

Feiten bij bevinding 6:

Het advies uit de vorige doorlichting luidde: Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project beheer en onderhoud of vervanging en renovatie is. Dit advies is niet uitgevoerd.

Analyse bij bevinding 6:

Ons is niet helder geworden wat de reden hiervoor is.

Bevinding 7:

Op dit moment is sprake van een hybride toepassing van het baten-lasten en kas-verplichtingen stelsel. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou tot meer transparantie leiden. Een dergelijke transparantie ondersteunt (samen met een verbeterde informatiehuishouding op het vlak van het assetmanagement) het sturen op doelmatigheid.

Feiten bij bevinding 7:

RWS kent verschillende werkstromen met verschillende sturingsvormen en financiële administraties. Er is sprake van een werkstroom 'Beheer en Onderhoud' in een baten-lastenstelsel met prestatiesturing. Daarnaast is sprake van de werkstromen 'Vervangingen en Renovaties' en 'Aanleg' in een kasverplichtingenstelsel met projectsturing.

Analyse bij bevinding 7:

De in dit hoofdstuk genoemde problemen zouden niet volledig voorkomen zijn indien RWS het baten-lastenstelsel geheel zou voeren. De cijfers die gepresenteerd zouden worden in het baten-lastenstelsel zouden nog steeds afkomstig zijn uit niet-financiële informatie over de feitelijke en genormeerde kwaliteit van de netwerken. En uit het actuele gesprek tussen minister van IenW en de Tweede Kamer over de benodigde instandhoudingsactiviteiten en budgetbehoeften blijkt dat deze informatie nog niet op orde is.

Wel zou het baten en lastenstelsel geleid hebben tot meer transparantie over de voor RWS benodigde middelen.

- a. Bij projectsturing geldt dat een correcte toepassing van het baten en lastenstelsel leidt tot het periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) bepalen van het onder handen werk. Hierdoor wordt al in een vroegtijdig stadium inzicht verkregen in eventuele overschotten of tekorten op projecten.
- b. Voor beheer en onderhoud zouden de baten-lastenvoorschriften eisen dat voortschrijdende technische inzichten over bijvoorbeeld slijtage direct worden omgezet in een aanpassing (verhoging) van de voorzieningenpost. Hierop zou de ADR toezien. Overigens zouden eventuele effecten op de rijksbegrotingen alleen met goedkeuring van het parlement doorgevoerd mogen worden.

In combinatie met de twee begrotingsfondsen, de systematiek van MIRT en het actuele ontwerp van assetmanagement leidt de hybride toepassing van beide boekhoudstelsels niet tot extra meerwaarde, maar eerder tot een verlaging van de transparantie van de kostenstructuur en maakt het daardoor moeilijker de doelmatigheid van RWS te doorgronden en daarop te sturen.

Meerwaarde kan wel gevonden worden door één boekhoudstelsel te gaan hanteren en daarmee de transparantie en de interpreteerbaarheid van de gepresenteerde cijfers te vergroten. Het baten- lastenstelsel kan hieraan een bijdrage leveren door dat het bijvoorbeeld ‘vereist’ transparant weer te geven wat de status van projecten is en wat de omvang moet zijn van de voorziening voor onderhoud.

Bevinding 8:

De balanspost NUTW (voluit nog uit te voeren werkzaamheden) geeft geen inzicht in het onderhanden werk of werkzaamheden en dit wekt verwarring.

Feiten bij bevinding 8:

Bij de instelling van het agentschap is met het ministerie van Financiën afgesproken dat RWS geen resultaat (verlies of winst) mag behalen op de kosten die worden gemaakt voor activiteiten die door de markt worden verricht (de zogenoemde externe productkosten). Voor deze activiteiten mag ook niet worden geleend en hierop wordt niet afgeschreven. De middelen die aan het einde van een boekjaar over zijn of tekort worden gekomen, worden op de balans van RWS op een afzonderlijke balanspost verantwoord. De omvang van deze balanspost wordt aan het eind van ieder jaar rekenkundig bepaald door de kosten in dat jaar van de opbrengsten af te trekken. De post is bedoeld om vertragingen en/of versnellingen in de werkzaamheden van het agentschap RWS op te vangen. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden kan immers blijken dat deze op een later of eerder moment gerealiseerd zullen worden dan tijdens de planning van de begroting was voorzien. Via deze balansposten kunnen middelen eerder of later worden aangewend dan oorspronkelijk voorzien. De balanspost NUTW heeft niet alleen betrekking op de SLA (beheer en onderhoud), maar ook op andere werkzaamheden die via de agentschapsbegroting worden bekostigd (bijv. Caribisch Nederland, file-aanpak etc.). Het gedeelte van de balanspost dat betrekking heeft op de SLA wordt afzonderlijk inzichtelijk gemaakt. Hierover wordt in de voortgangsrapportages over de SLA ook gerapporteerd.

Analyse bij bevinding 8:

De hoogte van de balanspost wordt niet onderbouwd met een overzicht in welke mate de dienstverlening en projecten zijn gerealiseerd waartoe opdracht is gegeven en waarvoor opdrachtgevers hebben bijgedragen aan RWS. De balanspost geeft geen inzicht hoever de dienstverlening en projecten gerealiseerd zijn en welke werkzaamheden nog gerealiseerd dienen te worden. De naam van de balanspost lijkt te duiden op onderhanden werk maar het is in feite alleen een financieel saldo.

Omdat de post de niet gespecificeerde optelsom van vertragingen in werkzaamheden, goedkopere of duurdere werkzaamheden en saldi van positief of negatief voltooid dienstverlening of projecten, wordt niet duidelijk wat de oorzaak is van een dalende of stijgende NUTW en of dit uiteindelijk gunstig of ongunstig is.

Het lijkt verstandig de financiële verantwoording van RWS eenduidiger te maken door de naam van de balanspost “Nog uit te voeren werkzaamheden” te wijzigen in bijvoorbeeld “saldo op ontvangen bijdragen voor te verlenen diensten”. Zorg er eerst voor dat de toepassing van de balanspost en de afspraken hierover geherformuleerd worden en zorg voor heldere onderbouwingen die passen bij deze afspraken. Ook het formaliseren van de afspraak voor het gebruik van de NUTW post dient opnieuw plaats te vinden.

5.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

In de reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu op de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2016 heeft zij op het gebied van bekostiging de volgende aanbeveling overgenomen.³⁶

³⁶ Brief van minister Infrastructuur en Milieu, pagina 7, Tweede Kamer 2015–2016, 34 300 A, nr. 68

Aanbeveling 1 is niet opgevolgd (zie ook bevinding 6 van paragraaf 5.1)

Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas- of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project beheer en onderhoud of Vervanging en Renovatie is.

Reactie lenM in 2016

Een grens van € 30 mln. voor beheer en onderhoud was aanvankelijk leidend voor de keuze voor het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel of het baten-lastenstelsel. In de praktijk wordt reeds gebruik gemaakt van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project beheer en onderhoud betreft of Vervanging en Renovatie is. Deze werkwijze zal ik formaliseren in de actualisering van de sturingsrelaties tussen opdrachtgevers, opdracht-nemer en eigenaar. Ik zal tevens onderzoeken hoe de programmatische aansturing van de komende vervanging en renovatie-opgave het best kan worden ingericht.

Opvolging

Er is geen aanwijsbare heroverweging geweest. Hoewel RWS zelf eerder sterk voorstander was van het breder toepassen van het baten-lastenstelsel, is er geen aanwijsbare actie geweest om dit indelingscriterium te gaan heroverwegen. Kennelijk heeft deze mogelijkheid voor verruiming van het baten-lastenstelsel geen prioriteit meer bij RWS en lenW sinds 2016.

Aanbeveling 2 is opgevolgd

Bepaal welke informatie het beste inzicht geeft in de wensen van externe partijen als de AR met expliciete aandacht voor het areaal in beheer (actueel, betrouwbaar, compleet) en de bijdrage van asset management aan betrouwbare begrotingsramingen.

Reactie lenM in 2016

Deze aanbeveling sluit aan bij de onderzoeksrapporten van de Rekenkamer. In het doorlichtingsrapport wordt geconcludeerd dat RWS op het punt van de informatiehuishouding al forse stappen heeft gezet en hier onverkort mee verder gaat. In samenwerking met de rapporteurs van de vaste Kamercommissie lenM is een traject gestart om de kwaliteit van de informatievoorziening van de jaarverslagen en begrotingen van lenM te verbeteren.

Opvolging

Vanaf 2019 zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd met een oordeel en aanbevelingen voor betere betrouwbaarder informatie. De informatie in begrotingen is uitgebreider geworden.

Aanbeveling 3 is opgevolgd

Maak de aansluiting tussen de baten-lastenparagraaf en de begrotingen van de fondsen en het Ministerie van lenM beter inzichtelijk.

Reactie lenM in 2016

De uitwerking van deze aanbeveling volgt bij de begroting 2017.

Opvolging

Er is een betere aansluiting opgenomen in de begrotingen.



6. Bekostiging

6.1 Bevindingen

De bekostiging van RWS is per werkstroom en sturingslijn ingericht.

Bevinding 1:

Bij projectsturing voor vervanging en renovatie, en aanleg wordt in de voorbereidende fase in de bekostiging expliciet de koppeling gelegd tussen te leveren productie, prestaties en kosten. Tijdens de projectuitvoering wordt gestuurd op doeltreffendheid en budgetbeheersing maar niet op doelmatigheid. Bij de projectafronding wordt het budgettair zorgvuldig afgehandeld maar ook hier ontbreekt de aandacht voor doelmatigheid.

Feiten bij bevinding 1:

Binnen de sturingslijn projectsturing wordt door de opdrachtgever (het beleidsdirectoraat-generaal) een project (aanleg/ vervanging en renovatie) gedefinieerd in termen van een gewenst resultaat, mijlpalen en een budget voor projectkosten, alsmede voor een budget voor de uitvoering van het project door RWS.

Bij de projectvoorbereiding worden de kostenramingen voor de projectkosten (externe productkosten, niet zijnde de RWS-personeelskosten) berekend op basis van de standaardsystematiek Kostenramingen SSK-2018. De tarieven voor de inzet van personeel wordt op voorstel van RWS jaarlijks door de eigenaar IenW beoordeeld en goedgekeurd. De totale benodigde personeelsinzet door RWS wordt jaarlijks onderbouwd met behulp van het instrument Strategisch Capaciteits Management - ontwikkeld en beheerd door RWS. De toewijzing naar afzonderlijk project stelt RWS vast afhankelijk van de grootte van het project (groot, middel, klein).

De hierop volgende aanbestedingen aan externe partijen vinden plaats via vaste besluitvormingsprocedures en aanbestedingsprocedures. In het proces zijn waarborgen ingebracht dat de verhouding tussen product en kosten op totaal niveau en per externe leveranciers wordt getoetst.

Tijdens de projectuitvoering wordt door RWS en beleidsopdrachtgever gestuurd op de realisatiemijlpalen en de kostenbeheersing binnen het toegewezen budget. Eventuele meerkosten worden opgevoerd als claims in de reguliere concernsturingscyclus van IenW. Er wordt niet gestuurd op doelmatigheid.

Bij de projectafronding wordt het budgettair zorgvuldig afgehandeld maar ook hier ontbreekt de aandacht voor doelmatigheid. Bij de afronding van het project vindt geen afrekening of nacalculatie plaats op de personele kosten wel op de externe product kosten. Eventuele budgetoverschotten of budgettekorten worden verrekend met het betreffende beleidsartikel.

Analyse bij bevinding 1:

Deze vorm van bekostiging komt overeen met taakfinanciering. Elk project is uniek waardoor het niet mogelijk is om een vaste prijs per project af te spreken (bijvoorbeeld tien bruggen voor elk € 15 mln.). Het bedrag voor het project is opgebouwd uit een aantal verschillende kosten. Er is dus sprake van taakfinanciering die niet de voorkeur heeft van de regeling Agentschappen maar wel toegestaan is.

Bij projectsturing wordt bij de voorbereiding wel expliciet de koppeling gelegd tussen te leveren prestaties en kosten.

Tijdens het project wordt gestuurd op de output en budgetbeheersing. Er wordt niet expliciet gerapporteerd en vervolgens gestuurd op doelmatigheid waarbij een direct verband wordt gelegd tussen prestatie en kosten.

Bij de projectafronding wordt het budgettair zorgvuldig afgehandeld maar hier ontbreekt de aandacht voor doelmatigheid. Bij de afronding van het project vindt geen afrekening of nacalculatie plaats op de personele kosten, wel op de externe productkosten. Eventuele budgetoverschotten of budgettekorten worden verrekend met het

betreffende beleidsartikel. Er vindt geen evaluatie plaats van de gehanteerde tarieven en normen en daarmee de doelmatigheid. Evaluatie en vergelijking met andere projecten lijkt voor met name de kunstwerken (bruggen, tunnels, etc.), in de praktijk lastig. Toch zou wel gekeken kunnen worden naar mogelijke vergelijkingen, niet zozeer bij de grote vervangingen en renovaties, maar wel bij werkzaamheden die in de diverse regio's van RWS logischerwijs wel overeenkomsten zouden moeten vertonen. Denk bijvoorbeeld aan het vernieuwen van asfaltlagen, het vervangen van km damwanden of het realiseren van km² verzorgingsplaats.

Bevinding 2:

Bij prestatiesturing (beheer en onderhoud, landelijke taken, binnen het agentschap) is in theorie sprake van outputbekostiging voor dienstverlening en prestaties. RWS onderbouwt evenwel de kostprijzen en te leveren prestaties op verschillende wijzen zodat niet systematisch de doelmatigheid gevolgd en geëvalueerd kan worden.

Feiten bij bevinding 2:

Prestatiesturing vindt plaats bij de taken beheer en onderhoud van de netwerken en over water- en verkeersmanagement. Hiertoe worden *servicelevel agreements* (SLA) overeengekomen tussen de opdrachtgevers (het beleidsdirectoraten-generaal) en RWS. De SLA's zijn geformuleerd in termen van de door RWS te leveren kwaliteit van het netwerk. Het hieraan gekoppelde budget wordt (naast tarief en omvang) bepaald door het door RWS te leveren serviceniveau (basis- en servicepakketten).

De personeelskosten van RWS worden berekend op basis van een tarief per fte (vastgesteld door de SG van IenW in zijn rol als eigenaar) maal capaciteit (afgesproken in de SLA). In het personeelstarief zijn alle materiële kosten opgenomen per soort dienst. De tarieven worden bepaald o.b.v. een zogenoemde tariefrendrekening: Het totale personeelsbudget en de hoeveelheid FTE's worden hierbij met elkaar gematched. De tarieven zijn niet gebaseerd op de werkelijke kosten. Er is wel een traject gestart (2017) om meer inzicht te krijgen in deze relatie met de werkelijke kosten. Dit traject is nog niet afgerond.

De te bereiken kwaliteitsniveaus en normkosten zijn niet gestandaardiseerd.³⁷ De kosten worden door de afzonderlijke regiodirecties geraamd op basis van gestandaardiseerde normen voor onderhoud en beheer maar op basis van eigen inzichten over de minimale en na te streven kwaliteit.

In de voortgangs- en verantwoordingsfase wordt de voortgang van de prestaties gerapporteerd en wordt de budgetbehoefte gematched met het beschikbare budget.

Aan het einde van het jaar wordt het eventuele budgetsaldo (te veel of te weinig besteedde budgetten) via de balanspost NUTW naar het volgende jaar meegenomen. De belangrijkste kostenverschillen worden door RWS verklaard uit extra/minder of duurdere/goedkopere uitvoering.

Bij de verantwoording wordt de koppeling met fte waarop het ex ante tarief is gebaseerd, niet meer gelegd. Evenmin wordt besproken of de afgesproken diensten nu geleverd zijn tegen de afgesproken tarieven.

Analyse bij bevinding 2:

Er is sprake van veel verschillende diensten en producten binnen de SLA. Deze zijn wel duidelijk uit te drukken in kwantificeerbare diensten zoals bijvoorbeeld volume van beheerd areaal rijkswegen. De opbouw van het tarief per dienst gebeurt evenwel niet aan de hand van gestandaardiseerde normen voor onderhoud en beheer maar op basis van eigen inzichten van regiodirecties. Er zijn dus geen standaardkosten van een type dienst die gebruikt worden voor ex ante raming en ex post evaluatie.

Aan het einde van het jaar vindt geen evaluatie of nacalculatie plaats van kostenontwikkelingen en gebruikte normtarieven. Er is geen gesloten PDCA-cyclus waarbij actuele inzichten worden gebruikt voor het kalibreren van de

³⁷ Rapport PWC/Rebel: *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur 2020*, pagina 46

tarieven en normen. Er worden geen doelmatigheidskengetallen berekend en gebruikt bij de jaarverantwoording over de SLA.

Evaluatie en vergelijking met andere projecten of sprake is van doelmatige uitvoering is soms niet goed mogelijk vanwege het ontbreken van gelijkwaardige diensten.

Er zouden met name bij beheer en onderhoudswerkzaamheden onderling wel vergelijkingen kunnen plaatsvinden. Er is dan uniformering tussen de regio's nodig van de interpretatie en het gebruik van normen. Denk bijvoorbeeld aan het vernieuwen van asfaltlagen of het instandhouden van het aantal vierkante kilometer verzorgingsplaats.

Bevinding 3:

De bekostiging van de capaciteitssturing voor onder meer beleidsadvisering en ondersteuning wordt opgebouwd op inzet van personeel maal een tarief per fte. Bij de voortgangs- en eindverantwoording wordt geen evaluatie van de gestelde tarieven uitgevoerd. Eventuele meer- of minderkosten worden niet gerelateerd aan de geleverde prestaties maar worden alleen budgettair behandeld. Er is geen gesloten PDCA-cyclus waarbij verantwoording plaats vindt over gerealiseerde prestaties, fte-inzet en tarief.

Feiten bij bevinding 3:

De capaciteit die RWS inzet gaat zetten, wordt afgesproken met de opdrachtgevers (de beleidsdirectoraten-generaal) in jaarlijkse protocollen met de beleid. De kosten worden berekend op basis van de in te zetten capaciteit maal een fte-tarief. Het fte-tarief wordt jaarlijks vastgesteld door de SG van IenW als eigenaar van RWS. Bij de voortgangs- en eindverantwoording wordt geen evaluatie van de gestelde tarieven uitgevoerd. Eventuele meer- of minderkosten worden niet gerelateerd aan de geleverde prestaties maar worden alleen budgettair behandeld.

Analyse bij bevinding 3:

Het BOA-tarief wordt berekend door het beschikbare budget in de begroting (inclusief eventuele loon- en prijsindexering) te delen op het aantal fte. Het tariefvoorstel is dus niet gebaseerd op werkelijke kosten en een eventuele taakstellende doelmatigheidskorting. In feite wordt de beslissing over de tariefhoogte genomen bij vaststelling van de begroting.

Bij de voortgangs- en eindverantwoording wordt geen evaluatie van de gestelde tarieven uitgevoerd. Eventuele meer- of minderkosten worden niet gerelateerd aan de geleverde prestaties maar worden alleen vanuit een budgettaire bril bekeken en behandeld met als hoofdvragen: hoe verwerken wij de meer- of minderkosten in de begroting? Er is voor wat betreft de bekostiging geen gesloten PDCA-cyclus waarbij verantwoording plaats vindt over gerealiseerde prestaties, fte-inzet en tarief.

6.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

In de reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu op de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2016 heeft zij op het gebied van bekostiging de volgende aanbeveling overgenomen.³⁸

Aanbeveling 7 is opgevolgd

Bestendig de onderbouwing van de benodigde capaciteit en de gebruikte normen en rekenregels. Evalueer de werking hiervan over 2 jaar.

Reactie IenM in 2016

In 2015 heeft RWS stappen gezet in het onderbouwen van de capaciteitsbehoefte in relatie tot de productieopgave, door de gevraagde productie te vatten in rekenregels en normen. 2016 wordt gezien als proefjaar waarin opdrachtgevers en RWS in gesprek blijven over de doorontwikkeling van de systematiek. Het actueel houden van de

³⁸ Brief van minister Infrastructuur en Milieu, pagina 7, Tweede Kamer 2015–2016, 34 300 A, nr. 68

normen en rekenregels voor de relatie tussen gevraagde productie en benodigde capaciteit wordt een continu proces.

Opvolging

In 2017 is de systematiek en onderbouwing onderzocht. Het oordeel was dat de goede richting wordt ingeslagen en verdere verbeteringen mogelijk zijn.



7. Doelmatigheid

7.1 Bevindingen

Bevinding 1:

In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid zeer beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar op doelmatigheid.

Feiten bij bevinding 1:

De Regeling agentschappen schrijft voor dat het agentschap moet werken met indicatoren om zicht te hebben op de doelmatigheid en de performance. De indicatoren moeten iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven) maar ook indicatoren die iets zeggen over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden, uitval, etc.). Deze indicatoren dienen volgens de Regeling agentschappen regelmatig en in samenhang bekeken te worden zodat de doelmatigheid beoordeeld kan worden. Ook wordt aangegeven dat een goede toelichting op de indicatoren van groot belang is, omdat een getal pas meerwaarde en diepgang krijgt als het in perspectief wordt geplaatst. In de agentschapsparagraaf van RWS in de Rijksbegroting staan doelmatigheidskengetallen opgenomen. In bijlage 5 van dit rapport is een overzicht van deze kengetallen opgenomen, inclusief de toelichting daarop uit de bijbehorende jaarverantwoordingen.

Instrumenten om doelmatige taakuitvoering te borgen

In het Sturingsmodel Agentschappen van lenW staan vier instrumenten beschreven waarmee het doelmatig uitvoeren van de taak door het agentschap moet worden geborgd: 1. Werken met tarieven-voorstel, 2. Werken met een begroting, 3. Sturen op doelmatigheid, en 4. Doorlichting (evaluatie). In onderstaande tabel staat op hoofdlijnen weergegeven op welke wijze dit bij RWS wordt toegepast.

Instrument	Invulling RWS
1. Werken met tarievenvoorstel	Er wordt gewerkt met een tarieven-voorstel. Zie voor meer informatie hoofdstuk 6 Bekostiging.
2. Werken met een begroting	RWS draait mee in de begrotingscyclus van het ministerie van lenW. RWS stuurt de concept begrotingsbijdrage half december naar de DG's van Beleid en naar directie FEZ. Dit levert input voor de Voorjaarsnota en Ontwerpbegroting. De begrotingsbijdrage bevat: • Meerjarig financieel beeld van de verwachte uitgaven en ontvangsten (Apparaat en Productieopgave) • Claims (zich voordoende risico's) met dekkingsvoorstel • Donderwolken (mogelijke risico's) • Mee- en tegenvallers in de uitvoering en het saldo wat hierdoor terugvloeit (of niet) • Beeld (over)programmering.
3. Sturen op doelmatigheid	Er wordt vanuit opdrachtgevers gestuurd langs drie lijnen: 1. Prestatiesturing (beheer en onderhoud): Er worden afspraken gemaakt in een SLA en hierover wordt gerapporteerd in S-rapportages. Deze rapportages bevatten veel indicatoren over de doeltreffendheid van RWS, maar geen doelmatigheidsindicatoren. Er vindt geen nacalculatie en afrekening plaats op de personele inzet. 2. Projectsturing (Aanleg/Vervangingen en Renovatie): Binnen dit sturingstype wordt er door de opdrachtgever een project gedefinieerd met een gewenst resultaat, mijlpalen en een budget voor projectkosten, alsmede voor een budget voor de uitvoering van

	het project door RWS. Er vindt geen nacalculatie en afrekening plaats op de personele inzet. Het eventuele saldo wordt verrekend met het betreffende begrotingsartikel. Voor wat betreft de financiële sturing binnen RWS worden per project de kosten berekend op basis van SSK-2018 (Standaardsystematiek Kostenramingen) 3. Capaciteitssturing (BOA): De capaciteitsinzet wordt door middel van protocollen per opdrachtgever voor het jaar t (en volgende) afgesloten. In twee rapportages (T-mid en T-eind) rapporteert RWS aan de opdrachtgevers.). In aanvulling op T-mid en T-eind levert RWS ook 4 tussenrapportages op, met daarin een toelichting op aangegane verplichtingen, actuele realisatie en verwachte realisatie. Er wordt bij capaciteitssturing alleen gestuurd op budgetuitputting en er wordt niet zichtbaar gewerkt met doelmatigheidskengetal zoals een dalend tarief of een nacalculatie. Hiernaast is er de concernsturingscyclus. In het start- en verantwoordingsdocument RWS 2020 is geen specifiek hoofdstuk of paragraaf aan doelmatigheid van RWS gewijd. Wel wordt hierin een overzicht gegeven van de tariefontwikkeling per FTE in de periode 2016-2020. Ook wordt ingegaan op het percentage externe inhuur. Tot slot is er ook de begrotingscyclus. In de agentschapsparagraaf van RWS in de Rijksbegroting staan doelmatigheidskengetallen opgenomen (zie bijlage 5).
4. Doorlichting (evaluatie)	RWS wordt periodiek doorgelicht. De vorige doorlichting vond plaats in 2016. Nu, vijf jaar later, wordt een nieuwe doorlichting uitgevoerd. Tevens zijn door RWS op deelaspecten onderzoeken uitgevoerd over rol van opdrachtgeverschap en herijking van kengetallen. Daarnaast is recent een onafhankelijk onderzoek naar de productiviteit uitgevoerd door het Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE), in het kader van een breder onderzoeksprogramma “Trends in Uitvoeringsorganisaties”, waarin de productiviteitstrends van RWS in de periode 2006-2020 in beeld zijn gebracht (zie voor meer informatie bevinding 2 van dit hoofdstuk).

Tabel 3. Invulling RWS van instrumenten van regeling agentschappen.

Sturing op doelmatigheid via de SLA

Een instrument om te sturen op doelmatigheid bij prestatiesturing is de SLA. In de SLA's wordt gewerkt met prestatie-indicatoren (PIN's), indicatoren en informatievragen:

- **PIN's:** De prestatie-indicatoren gaan over het functioneren van de drie netwerken, voor die prestaties die RWS als beheerder direct beïnvloedt. Voor de PIN's zijn normwaarden afgesproken in de SLA.
- **Indicatoren:** Over deze indicatoren rapporteert RWS aan de opdrachtgever, maar het is niet afrekenbaar op de realisatie (in tegenstelling tot PIN's), omdat de indicatoren deels worden bepaald door factoren buiten de invloed van RWS.
- **Informatievragen:** De antwoorden op deze vragen vormen belangrijke beleidsinformatie. Er is geen norm voor afgesproken. RWS levert voor deze onderwerpen de afgesproken informatie aan de opdrachtgever, die de stand van zaken schetst voor het bijbehorende onderwerp.

Reeds in 2014 is RWS door opdrachtgevers verzocht om in afstemming met de Bestuurskern een doelmatigheidsindicator te ontwikkelen voor beheer en onderhoud en Verkeers-/Watermanagement. Het achterliggende doel van dit verzoek om een doelmatigheidsindicator te ontwikkelen is om gedurende de SLA-periode 2018-2021 in de SLA-relatie tussen het ministerie van IenW en RWS een eenduidig en transparant inzicht te ontwikkelen in de doelmatigheid van de instandhouding van de 3 te beheren systemen HWN, HVWN en HWS. In de

daaropvolgende SLA (SLA 2018-2021³⁹) en in het offerte-traject voor de SLA 2022-2025 is het ook niet gelukt om tot deze doelmatigheidsindicator te komen.⁴⁰ In 2017 is een projectteam Doelmatigheidsindicatoren opgericht, welke onder regie van RWS en met deelname van de Beleids-DG's en FEZ trachtte een doelmatigheidsindicator te ontwikkelen. Het project heeft geleid tot een selectie van potentiële doelmatigheidsindicatoren. Deze indicatoren zijn uiteindelijk echter niet in offertes voor nieuwe SLA's opgenomen.

Analyse bij bevinding 1:

In de agentschapsparaagraaf van RWS in de Rijksbegroting staan doelmatigheidskengetallen opgenomen. Niet alle indicatoren in het betreffende overzicht zeggen daadwerkelijk iets over de doelmatigheid van RWS. Ook bestrijken de indicatoren slechts een deel van het werkpakket van RWS. In de analyse bij bevinding 2 van dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

In geen van de drie sturingslijnen (prestatie-, project- en capaciteitssturing) wordt expliciet gestuurd op doelmatigheid. Dit blijkt uit het ontbreken van goede doelmatigheidsindicatoren en het ontbreken van nacalculatie en afrekening op basis van de personele inzet. Vanuit de prestatiesturing zijn de afgelopen jaren wel verschillende inspanningen gepleegd om tot een bruikbare set van doelmatigheidsindicatoren te komen. Er is onder meer een projectgroep Doelmatigheidsindicatoren opgericht. Ook was het onderwerp doelmatigheidsindicatoren steeds onderwerp van gesprek bij het opstellen van nieuwe SLA offertes. De inspanningen hebben echter niet geleid tot een nieuwe set indicatoren waarmee wordt gewerkt.

Er zijn binnen RWS diverse regionale diensten met een redelijk homogene productie. Aangeraden wordt om de verschillen in prestaties op het vlak van doelmatigheidsverschillen en productiviteitsontwikkelingen van die regionale diensten meerjarig te gaan benchmarken.

Op basis hiervan kan tevens de discussie gevoerd worden over eventuele verschillen tussen de regio's en van elkaar geleerd worden wat de causale verbanden zijn en wat de drivers van productiviteitsontwikkeling zijn. Desgewenst kan voor de vergelijking ook gezien worden of zo'n leergroep uitgebreid zou kunnen worden met diensten publieke werken van grote steden of provincies.

Bevinding 2:

Er is zeer beperkt informatie over de doelmatigheid van RWS beschikbaar. Er is derhalve onvoldoende informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Uit de informatie die wel

³⁹ Na de SLA 2013-2016 was het de bedoeling dat er een SLA 2017-2020 zou komen. RWS en Beleid kwamen er niet tijdig uit. Er zijn losse afspraken gemaakt voor 2017 en daarna verscheen de SLA 2018-2021.

⁴⁰ Hoewel oorspronkelijk was voorzien om opnieuw een nieuw prestatiecontract voor de periode 2022-2025 af te spreken tussen de beleids-DG's en RWS, wordt op dit moment binnen het ministerie gewerkt aan afspraken die enkel voor de jaren 2022 en 2023 gaan gelden (een overbruggingscontract). Er wordt gekozen voor een overbruggingscontract voor twee jaar in plaats van een prestatiecontract voor vier jaar, omdat diverse ontwikkelingen het maken van meer structurele afspraken in de weg staan. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende ontwikkeling:

- De budgettaire tekorten op instandhouding en het feit dat de nieuwe afspraken tot stand zijn gekomen in een periode met een demissionair kabinet, waarin geen besluiten kunnen worden genomen over ingrijpend nieuw beleid en grote budgettaire ombuigingen.
- Intern zijn de sturingsrelaties tussen beleidskern, RWS en FEZ aan verandering onderhevig. Er is geconcludeerd dat geen eenduidige relaties zijn te leggen tussen de gevraagde prestaties/PIN's en de daarbij benodigde budgettaire middelen zoals die de afgelopen SLA-contracten zijn afgesproken. Ten aanzien van de gefinancierde capaciteit is bij de verantwoording ook geen eenduidige koppeling aan de afgesproken prestaties mogelijk. Daarbij speelt de samenhang met de werkzaamheden voor VenR mee, wat het sturingsvraagstuk in den brede verder compliceert.
- In lijn met de aanbevelingen van Horvat en PwC|Rebel worden naast financiële maatregelen, ook maatregelen meegenomen om het assetmanagement te verbeteren. Deze zijn vastgelegd in het Ontwikkelplan Assetmanagement dat in december 2020 met de Kamer is gedeeld (35570-A-46). Een aanvullende pijler hierbij is het jaarlijkse rapport 'Staat van de Infra', waarbij over de kwaliteit en risico's van de infrastructuur wordt gerapporteerd.

beschikbaar komen indicaties naar voren die erop wijzen dat RWS niet doelmatiger is geworden in de periode 2016-2020.

Feiten bij bevinding 2:

Doelmatigheidsindicatoren Rijksbegroting

In de agentschapsparaagraaf van RWS in de Rijksbegroting staan doelmatigheidskengetallen opgenomen. In onderstaande tabel staan deze indicatoren weergegeven samen met de bijbehorende streefwaarden en realisaties. De indicatoren zijn afkomstig uit de begrotingen van de betreffende jaren. De realisatie is afkomstig uit de jaarverslagen van de betreffende jaren. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de toelichting daarop uit de bijbehorende jaarverantwoordingen. Onder Analyse bevinding 2 van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de mate waarin onderstaande kengetallen daadwerkelijk iets zeggen over de doelmatigheid van RWS.

		2016	2017	2018	2019	2020
Apparaatskosten per eenheid areaal (x €1.000)						
Hoofdwegennet (HWN)	Streefwaarde	26,09	24,95	26,19	27,19	27,5
	Realisatie	26,58	26,27	26,49	27,61	28,5
Hoofdvaarwegennet (HVWN)	Streefwaarde	25,38	25,58	28,00	26,56	27,8
	Realisatie	25,92	25,96	26,55	27,48	28,3
Hoofdwatersystemen (HWS)	Streefwaarde	1,11	1,11	1,15	1,26	1,3
	Realisatie	1,15	1,18	1,27	1,31	1,4
% Apparaatskosten ten opzichte van de omzet						
% Apparaatskosten ten opzichte van de omzet	Streefwaarde	23%	28%	23%	19%	24%
	Realisatie	24%	24%	25%	26%	26%
Tarieven per FTE						
Kosten per FTE	Streefwaarde	119.343	122.588	123.203	122.856	127.822
	Realisatie	114.544	121.645	125.375	130.335	134.128
Met prijspeilcorrectie	Streefwaarde	-	-	-	-	-
	Realisatie	113.929	120.190	122.850	122.671	125.005
Omzet agentschap per product (x €1.000)						
Hoofdwatersystemen	Streefwaarde	455.758	410.080	443.148	440.879	448.550
	Realisatie	468.599	476.810	488.060	497.471	523.199
Hoofdwegennet	Streefwaarde	1.104.906	1.104.334	1.180.999	1.157.960	1.162.674
	Realisatie	1.104.007	1.125.493	1.172.313	1.338.431	1.428.581
Hoofdvaarwegen	Streefwaarde	623.156	605.625	580.578	592.570	657.723
	Realisatie	601.597	557.416	600.535	593.652	684.498
Overig	Streefwaarde	67.010	53.948	70.881	47.515	45.027
	Realisatie	42.978	53.114	23.800	44.553	61.837
Totaal	Streefwaarde	2.250.830	2.173.987	2.275.607	2.238.924	2.313.974
	Realisatie	2.235.181	2.212.833	2.284.709	2.474.107	2.698.065
Bezetting						
FTE formatie	Streefwaarde	8.643	8.564	8.755	8.845	9.134
	Realisatie	8.685	8.741	8.876	9.110	9.513
FTE bezetting	Streefwaarde	-	-	-	-	-
	Realisatie	8.618	8.797	8.866	9.333	9.915
% overhead	Streefwaarde	13%	13%	13%	13%	13%
	Realisatie	14,76%	14,3%	14,5%	13,6%	13,8%

Exploitatie (% van de omzet)						
Exploitatiesaldo (% van de omzet)	Streefwaarde	0%	0%	0%	0%	0,0%
	Realisatie	3,0%	1,3%	0,8%	1,60%	0,1%
Gebruikerstevredenheid						
Publieksgerichtheid	Streefwaarde	70%	70%	70%	70%	70%
	Realisatie	41%	*	*	*	*
Gebruikstevredenheid HWS	Streefwaarde	70%	70%	70%	70%	70%
	Realisatie	*	*	*	*	*
Gebruikstevredenheid HWN	Streefwaarde	80%	80%	70%	80%	80%
	Realisatie	81%	85%	*	88%	83%
Gebruikstevredenheid HVWN	Streefwaarde	75%	75%	75%	75%	75%
	Realisatie	69%	69%	75%	74%	74%
Ontwikkeling PIN-waarden						
Hoofdwatersystemen	Streefwaarde	100	100	100	100	100
	Realisatie	200	100	100	100	100
Hoofdwegennet	Streefwaarde	98	100	100	100	100
	Realisatie	100	100	100	100	100
Hoofdvaarwegennet	Streefwaarde	100	100	100	100	100
	Realisatie	100	100	100	100	100

Tabel 4. Overzicht doelmatigheidsindicatoren RWS in de Rijksbegroting 2016-2020.

Productiviteitsontwikkeling RWS

In 2021 is door IPSE een onderzoek uitgevoerd naar productiviteitstrends van RWS, als onderdeel van het bredere onderzoek Trends in Uitvoeringsorganisaties.⁴¹ In het onderzoek wordt benoemd dat, in tegenstelling tot veel andere uitvoeringsorganisaties, de jaarverslagen van RWS weinig informatie bieden over de omvang van de producten die de organisatie jaarlijks levert. Wel worden de areaalgegevens van de drie hoofdnetwerken vermeld in jaarverslagen van het Infrastructuur- en Deltafonds. Deze gegevens zijn echter niet erg consistent, onder andere omdat er in de loop van de onderzoeksperiode definitiewijzigingen plaatsvinden. Volgens de onderzoekers zijn die gegevens ook om andere redenen niet geschikt als productie-indicator voor een productiviteitsanalyse. Eén van de belangrijkste bezwaren is dat er weinig of geen verband is tussen de jaarlijkse kosten en de areaalgegevens. Deze koppeling is misschien nog wel te leggen bij beheer- en onderhoudswerkzaamheden, maar niet bij aanlegprojecten. Dit vanwege de lange tijdspanne tussen opdrachtverlening, uitvoering en de daadwerkelijke toevoeging aan de arealen (gemiddeld een periode van 14 jaar).

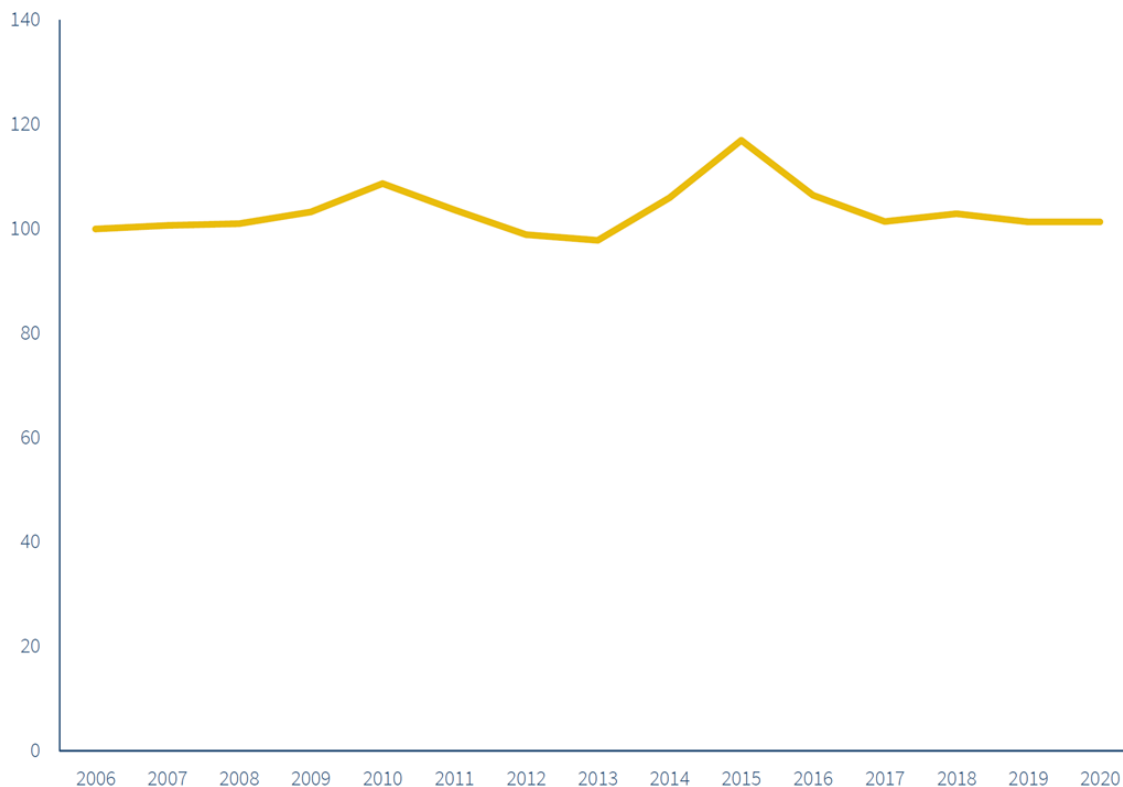
Als gevolg hiervan kiezen de onderzoekers voor een benadering waarbij de productie van RWS wordt afgemeten aan de hand van de kosten die de aannemers en ingenieursbureaus bij RWS in rekening brengen voor beheer en onderhoud en voor de verbetering van uitbreiding daarvan (aanlegprojecten).⁴² Deze kosten, ook wel aangeduid als Externe Productiekosten (EPK), zijn gedefinieerd met de inputprijsindex Grond-, weg- en waterbouw (GWW).⁴³ Onderstaand figuur laat zien hoe de productie van RWS zich tussen 2006 en 2020 ontwikkelt. Aan de hand van de

⁴¹ Zie: <https://www.trendsinitvoeringsorganisaties.nl/info>

⁴² RWS maakt kanttekeningen bij de wijze waarop IPSE de productiviteit heeft gemeten. Zie bijlage A van het rapport: <https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/11/IPSE2002RWSsyn.pdf>

⁴³ De cijfers over de kosten van beheer en onderhoud zijn afkomstig uit de Staat van baten lasten van RWS, opgenomen in de jaarverslagen van het ministerie van IenW. De cijfers over de aanlegprojecten zijn gebaseerd op de bedragen die in de jaarberichten van RWS worden vermeld met betrekking tot de uitgaven van deze projecten. Deze uitgaven financiert het ministerie van IenW rechtstreeks uit het Infrastructuur- en Deltafonds.

gegevens over de productie en de ontwikkeling van ingezette middelen⁴⁴, kunnen de ontwikkelingen van productiviteit van RWS worden afgeleid door het volume van de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Onderstaand figuur toont het resultaat daarvan.



Figuur 11. Productiviteitsontwikkeling Rijkswaterstaat 2006-2020 (indexcijfers: 2006 = 100).⁴⁵

Uit bovenstaand figuur blijkt dat de productiviteit van RWS in 2020 nauwelijks anders is dan in 2006. Alleen in de periode tussen 2014 en 2015 vindt een substantiële productiviteitsverbetering plaats. Daarna keert de productiviteit weer terug naar het niveau van 2006 en daarin treedt de laatste jaren geen verandering meer in op.

In het onderzoek worden verschillende beïnvloedende factoren benoemd:

- Budgetkrimp en -groei:
 - De kortstondige productiviteitsgroei in de periode 2014-2015 is het resultaat van een productiestijging en een afname van de middeleninzet. Dit laatste is vooral het gevolg van de bezuinigingen van het Kabinet Rutte I. De taakstelling die RWS, net als andere overheidsorganisaties krijgt opgelegd, vult de organisatie in met efficiency- en versoberingsmaatregelen.
 - Tegenover de verlaging van het budget voor de organisatiekosten staat een verruiming van de budgetten voor beheer en onderhoud en voor aanlegprojecten. Vooral de uitgaven voor aanlegprojecten nemen vrij sterk toe, een stijging die vrijwel geheel is toe te schrijven aan een zeer sterke toename van de uitgaven voor hoofdwatersysteemprojecten. De oorzaak hiervan is niet duidelijk.
 - De productiviteitsdaling die na 2015 plaatsvindt is grotendeels het gevolg van een verlaging van de productie. Van 2015 op 2016 is de productieafname bij de aanlegprojecten hier debet aan. Dit geldt

⁴⁴ De ingezette middelen zijn afgeleid uit de apparaats- of organisatiekosten van RWS die in de jaarverslagen van het ministerie van IenW zijn vermeld. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen personeels-, materiaal- en kapitaalkosten. Elke kostensoort is gedeïndeerd met de relevante prijsindexen. Daaruit volgt het volume van ieder ingezet middel, waarmee het totale volume aan ingezette middelen is berekend.

⁴⁵ IPSE Studies (2021). Trends in Uitvoeringsorganisaties: Synopsis productiviteitstrends Rijkswaterstaat, 2006-2020.

vooral voor de HWN-projecten, waar dan ook de grootste krimp in uitgaven optreedt.

- Kwaliteit dienstverlening:
 - Of ontwikkelingen in de kwaliteit van de productie van RWS invloed heeft uitgeoefend op de productiviteitsontwikkeling is moeilijk vast te stellen. Goede gegevens hierover zijn namelijk beperkt beschikbaar. De jaarverslagen vermelden cijfers over twee indicatoren: gebruikerstevredenheid en PIN-waarden.
 - De gebruikerstevredenheid geeft aan hoe tevreden de gebruikers over de kwaliteit van de netwerken zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat in de periode 2012-2020 zowel de tevredenheid over het HWN als het HVWN een lichte stijgende lijn vertoont.
 - De ontwikkeling van de PIN-waarden geeft een beeld hoe de ontwikkeling is in de toestand van het door RWS beheerde areaal. De onderzoekers geven aan dat door de manier van presentatie de ontwikkeling niet (goed) op lange termijn te volgen is. Er lijkt vanaf 2013 (de start van de publicatie van PIN-waarden) sprake van een vrij stabiele ontwikkeling. De PIN-waarde HVWN laat het laatste jaar (2020) wel een vrij flinke daling zien. Op de oorzaak daarvan gaat het lenW-jaarverslag niet in.
 - Een andere indicator die iets zegt over de kwaliteit van het werk van RWS is de mate waarin de organisatie de fileoverlast door wegwerkzaamheden weet te beperken. Daarvoor, is op verzoek van de Tweede Kamer, een norm afgesproken. Het aandeel van de filezwaarte veroorzaakt door werkzaamheden in verband met aanleg, beheer en onderhoud in de totale filezwaarte mag niet meer dan tien procent bedragen. Uit het onderzoek komt naar voren dat het percentage alle jaren onder de tien procent norm blijft.

Analyse bij bevinding 2:

Doelmatigheidsindicatoren Rijksbegroting

In de agentschapsparaagraaf van RWS in de lenW-begroting XII staan doelmatigheidskengetallen opgenomen (zie bijlage 5). Niet alle indicatoren in het betreffende overzicht zeggen direct iets over de doelmatigheid van Rijkswaterstaat. Immers, doelmatigheid is volgens de Regeling agentschappen: de kosten gaan omlaag met behoud of toename van de kwaliteit, of gelijkblijvende kosten met stijging van de kwaliteit stijgt. De indicatoren die daar wel iets over zeggen zijn de indicatoren 'Apparaatskosten per eenheid areaal' en 'percentage overhead'. Ook bestrijken de indicatoren slechts een deel van het werkpakket van RWS. De ontwikkeling sinds 2016 is bij sommige kengetallen gunstig en bij andere ongunstig. Hieronder volgt een analyse van de doelmatigheidskengetallen waarbij de definitie van doelmatigheid is zoals benoemd in de Regeling agentschappen.

Doelmatigheidskengetal	Analyse
Apparaatskosten per eenheid areaal	Dit kengetal is in beginsel een goed kengetal om doelmatigheid te volgen. Het kengetal stijgt met 7% tussen 2016 en 2020. Genoemde oorzaak is de loonkostenstijging ten gevolge van nieuwe CAO's. Het kengetal is niet gecorrigeerd voor loon- of prijsontwikkelingen zodat niet duidelijk is wat de reële ontwikkeling is. Ander punt is dat het niet duidelijk is wat nu precies onder areaal valt en daarmee in welke mate dit kengetal betekenis heeft voor de totale dienstverlening van RWS. De reikwijdte van het kengetal is het gedeelte dat als areaal wordt betiteld, zijnde vierkante kilometers hoofdrijbanen en verbindingswegen, lengte hoofdvaarwegen, beheerd wateroppervlak en kustlijn⁴⁶. Voor het beheer en onderhoud ontbreken daarmee de bediende bruggen, tunnelcomplexen, bediende schutssluiscolken, stormvloedkeringen en Spui- en uitwateringssluiskolken.

⁴⁶ Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020, Tweede Kamer, 2020–2021, 35 830 A, nr. 1, pagina 98.

Percentage apparaatskosten ten opzichte van de omzet	Dit kengetal geeft geen indicatie voor doelmatigheid. Een hogere omzet bij gelijkblijvende apparaatskosten kan verschillende oorzaken hebben die niet het gevolg zijn van een gunstige doelmatigheidsontwikkeling. Ook bijvoorbeeld een duurdere aanbesteding (waarmee de omzet stijgt) leidt tot hogere omzet. In de gepresenteerde cijfers over de jaren is een stijging te zien. Uit oogpunt van doelmatigheid zou dit een verslechtering betekenen. Het laatste opgenomen jaar (2026) laat echter een aanzienlijke daling zien. Begroting 2022 geeft geen toelichting waarom dit gepland is. De oorzaak is echter gelegen in het lagere personeelsbudget dat zoals aangegeven in de begroting 2022 nog moet worden opgelost bij volgende begrotingsmoment. Daling wordt dus veroorzaakt door een budgettaire probleem dat niets te maken heeft met doelmatigheidsacties of -uitkomsten.
Tarieven per FTE	Dit kengetal legt alleen de relatie tussen input en inzet van een productiefactor (personeel) maar niet met de dienstverlening door RWS. In het kengetal worden niet alleen de personele kosten meegenomen maar ook de materiële kosten en afschrijvingskosten. Ook hier kan een verlaging of verhoging van het kengetal een heel andere oorzaak hebben dan verbetering van de doelmatigheid. Zo zou verdergaande automatisering leiden tot een verhoging van het tarief omdat de materiële kosten toenemen per medewerker. In de gepresenteerde cijfers stijgen tussen 2016 en 2020 de prijsgecorrigeerde tarieven per FTE met 10%. Dit betekent dus een reële stijging van de tarieven.
Personele formatie	Dit kengetal geeft geen indicatie voor doelmatigheid zolang dit niet gerelateerd wordt aan het volume en kwaliteit van dienstverlening. In de gepresenteerde cijfers wordt zichtbaar dat de feitelijke bezetting aanzienlijk sneller stijgt dan de formatieve omvang. Dit wijst op een achterlopend formatie- en daarmee financieel beheer.
Percentage overhead	Dit kengetal geeft een indirecte indicatie van doelmatigheid. In de gepresenteerde cijfers is het percentage overhead tussen 2016 en 2020 gedaald met 6 procent en daarmee als positief te duiden. Er is niet toegelicht of in het overheadpercentage de formatie of de feitelijke bezetting wordt gebruikt.
Exploitatiesaldo	Exploitatiesaldo is geen indicatie van doelmatigheid. Het kengetal legt namelijk geen verband tussen de ingezette middelen en de dienstverlening. Het aangegeven streefgetal (nul-saldo) komt niet overeen met het elders beschreven beleid van RWS om te sturen op een licht positief saldo. Het goed kunnen sturen op de baten en lasten in een jaar is een indicatie van de kwaliteit van het financieel beheer.
Gebruikerstevredenheid	Deze kengetallen geven een indicatie van de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee een indicatie over de doelmatigheid. Er wordt echter geen verband gelegd met de kosten zodat dit kengetal alleen in relatie met andere kostenkengetallen iets kan zeggen. In de gepresenteerde cijfers is de gebruikerstevredenheid over het hoofdwegennet gestegen van 81% in 2016 naar 83% in 2020 en daarmee boven de streefwaarde. De

	gebruikerstevredenheid over het hoofdvaarwegennet is gestegen van 69% in 2016 naar 74% in 2020 en bevindt zich nog net onder de streefwaarde van 75%. De kengetallen voor de realisatie van de publieksgerichtheid en gebruikerstevredenheid van het hoofdwaternet ontbreken in alle achtereenvolgende jaren.
Ontwikkeling PIN-waarden	Zoals ook aangegeven in de SLA-werkgroepen is dit een te geaggregeerd kengetal en kan hierop niet betekenisvol gestuurd worden. De verschillende ontwikkelingen van de verschillende sturingslijnen en vanuit de verschillende projecten en activiteiten zijn niet meer zichtbaar. In de gepresenteerde cijfers zijn zowel de streefcijfer als de realisatiecijfers sinds 2016 100% voor de drie netwerken. Dit betekent niet dat de kwaliteit van alle prestaties 100% is. 100% betekent dat de prestaties in 2020 gelijk (100%) waren van de prestaties in het referentiejaar 2015. Er is dus geen kwaliteitsverbetering gerealiseerd in de periode 2016 tot en met 2020.

Tabel 5. Overzicht analyse van doelmatigheidsindicatoren lenW begroting XII.

Productiviteitstrends

Uit het onderzoek naar productiviteitstrends van RWS in de periode 2006-2020 komt naar voren dat de productiviteit van RWS in 2020 nauwelijks anders is dan in 2006. Alleen in de periode tussen 2014 en 2015 vindt een substantiële productiviteitsverbetering plaats. Daarna keert de productiviteit weer terug naar het niveau van 2006 en daarin treedt de laatste jaren geen verandering meer in op.

7.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

In de reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu op de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2016 heeft zij op het gebied van doelmatigheid de volgende aanbeveling overgenomen.⁴⁷

Aanbeveling 6 is niet opgevolgd

Kom tot een beperkte en bruikbare set doelmatigheidsindicatoren.

Reactie lenM

Binnen lenM wordt gestuurd op doelmatigheid door het opleggen van een efficiency- respectievelijk productiviteitstaakstelling. Het effect daarvan wordt zichtbaar gemaakt in doelmatigheidskengetallen. Daarnaast worden met het agentschap afspraken gemaakt over kwaliteitsindicatoren. Ik beoog met deze kengetallen tezamen inzicht te bieden in de ontwikkeling van de doelmatigheid van het agentschap. Ik zal met het Ministerie van Financiën onderzoeken of en zo ja welke verbeteringen aangebracht kunnen worden om de aantoonbaarheid van de doelmatigheid verder te vergroten.

Opvolging

In de offertetrajecten voor de SLA 2018-2021 en SLA 2022-2025 is gepoogd om te komen tot doelmatigheidsindicatoren. Ook is een projectteam Doelmatigheidsindicator opgericht. Dit heeft echter niet geleid tot een nieuwe set van doelmatigheidsindicatoren.

⁴⁷ Brief van minister Infrastructuur en Milieu, pagina 7, Tweede Kamer 2015–2016, 34 300 A, nr. 68



Bijlage 1. Begrippenlijst

Aanleg	Oude benaming van Ontwikkeling
Beheer, Onderhoud en Vernieuwing	nieuwe benaming van beheer, onderhoud en vervanging
Beheer, onderhoud en vervanging	Oude benaming van Beheer, Onderhoud en Vernieuwing
Beleids-DG's	Beleidsdirectoraten-Generaal
BenO	Beheer en onderhoud
BLS	Baten-lasten verslagleggingsstelsel
DBFM	Design-Build-Finance-Maintenance
DGLM	Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritiem
DGMo	Directoraat-Generaal Mobiliteit
DGMI	Directoraat Milieu en Internationaal
DGWB	Directoraat-Generaal Water en Bodem
Exploitatie	Nieuwe benaming van verkeersmanagement
FIB	Financiën en Integrale Bedrijfsvoering
GVKA	Geïntegreerde Verplichtingen-Kasadministratie
HVWN	Hoofdvaarwegennet
HWN	Hoofdwegennet
HWS	Hoofdwatersystemen
HXII	Hoofdstuk 12 begroting Ministerie van Infrastructuur en waterstaat
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
KPI	Kernprestatie indicatoren
LCC	Life Cycle Costs
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
Ontwikkeling	nieuwe benaming van aanleg
PIN	Prestatie-indicator
pSG	Plaatsvervangend secretaris-generaal
RWS	Rijkswaterstaat
SCM	Strategisch capaciteitsmanagement
SG	Secretaris-generaal
SLA	Service Level Agreement
SVD	Start- en Verantwoordingsdocument
SWUNG	Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidsbeleid
VenR	Vervanging en Renovatie
Verkeersmanagement	oude benaming voor exploitatie
VGR	Voortgangsrapportage

Bijlage 2. Bestudeerde documenten

Algemene Rekenkamer: reactie op rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid, Tweede Kamer 2016 - 2017, 31 865, nr. 97

Algemene Rekenkamer: reactie op kabinetsreactie op rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid, Tweede Kamer 2017 - 2018, 31 865, nr. 109.

Algemene Rekenkamer: Verantwoordingsonderzoek Jaarverslag Deltafonds 2020, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 830 J, nr. 2.

Algemene Rekenkamer: Verantwoordingsonderzoek Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 830 A nr. 2

Algemene Rekenkamer: Verantwoordingsonderzoek Jaarverslag ministerie van IenW (hoofdstuk XII) 2020, Tweede Kamer 2020-2021, 35 830 XII, nr. 2.

Algemene Rekenkamer: Instandhouding hoofdvaarwegennet 2015, Tweede Kamer 2015 - 2016, 34 300 A, nr. 6

Algemene Rekenkamer: Instandhouding hoofdwegennet 2014, Tweede Kamer 2014 - 2015 34 000 A, nr. 8.

Algemene Rekenkamer: Instandhouding hoofdwatersysteem 2016, Tweede Kamer 2016 - 2017, 27 625 nr. 380.

Auditdienst Rijk: Samenvattend auditrapport 2016 Deltafonds (J).

Auditdienst Rijk: Samenvattend auditrapport 2016 Infrastructuurfonds (A).

Auditdienst Rijk: Samenvattend auditrapport 2016 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

Auditdienst Rijk: Evaluatie van de nieuwe managementcontracten Rijkswaterstaat: voorzichtig beweging, 2021.

Auditdienst Rijk: Auditrapport 2020 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Infrastructuurfonds (A) en Deltafonds (J).

Begroting Deltafonds 2016, Tweede Kamer, 2015 - 2016, 34 300 J, nr. 2.

Begroting Deltafonds 2020, Tweede Kamer, 2019 - 2020, 35 300 J, nr. 2.

Begroting Deltafonds 2022, Tweede Kamer, 2021 - 2022, 35 925 J, nr. 2.

Begroting Infrastructuurfonds 2016, Tweede Kamer 2015 - 2016, 34 300 A, nr. 2.

Begroting Infrastructuurfonds 2020, Tweede Kamer 2019 - 2020, 35 300 A, nr. 2.

Begroting Ministerie IenW (hoofdstuk XII) 2016, Tweede Kamer 2015 - 2016, 34 300 XII, nr. 2.

Begroting Ministerie IenW (hoofdstuk XII) 2020, Tweede Kamer 2019 - 2020, 35 300 XII, nr. 2.

Begroting Ministerie IenW 2022 (hoofdstuk XII), Tweede Kamer 2021 - 2022, 35 925 XII, nr. 2.

Begroting Mobiliteitsfonds 2022, Tweede Kamer 2021-2022, 35 925 A, nr. 2.

Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 21 juni 2021, nr. IENW/BSK-2021/116262.

Comptabiliteitswet 2016, Staatsblad 2021, nr. 500.

Directie FMC van IenW: *Startnota begrotingsjaar 2020*, 26 november 2019.

IPSE Studies (2021). Trends in Uitvoeringsorganisaties: Synopsi productiviteitstrends Rijkswaterstaat, 2006-2020.

Jaarverslag Deltafonds 2020, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 830 J, nr. 1.

Jaarverslag IenW 2020, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 830 XII, nr. 1.

Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 830 A, nr. 1.

Minister van Financiën: Interdepartementaal Beleidsonderzoek Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde, Tweede Kamer 2020 - 2021, 25 268, nr. 199.

Ministerie van Financiën: *Overzicht actieve afwijkingen van de regeling agentschappen*, mei 2018.

Minister van Financiën: *Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid: Baten en lasten geherwaardeerd*, Tweede Kamer 2016 - 2017, 31 865 nr. 93.

Minister van Financiën: *Kabinetsreactie op Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid*, Tweede Kamer 2017 - 2018, 31 865, nr. 1072.

Minister van Financiën: *Regeling agentschappen 2017*, Staatscourant 2017 nr. 69103.

Minister van Financiën: *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018*, Staatscourant 2018 nr. 16632.

Minister van Financiën: *Rijksbegrotingsvoorschriften 2021*, Staatscourant 2020, nr. 61723.

Ministerie van IenM (2014), *Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verbinden op basis van vertrouwen*.

Minister IenW: Doorlichting Rijkswaterstaat 2016, Tweede Kamer 2015 - 2016, 34 300-A, nr. 68.

Minister IenW over instandhouding, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 570 A, nr. 61.

Minister IenW: Rapport PWC/Rebel: *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur*, Tweede Kamer 2020 - 2021, 35 570 A, nr. 46.

Minister van VenW: *Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013*.

Ministerie van VenW: *Managementafpraak met opdrachtgevers en eigenaar*. Statuut Agentschap Rijkswaterstaat, 2005.

Ministerie IenW: *Eigenaarsconvenant Rijkswaterstaat*, 2004.

Minister van IenW: *Organisatie- en mandaatbesluit ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021*, 3 juni 2021, Staatscourant 2021, nr. 29174.

Rijkswaterstaat (2021): *Van Expeditie RWS 2050 naar Kompas RWS*.

Vaste commissie voor financiën van de Tweede Kamer: *verslag over de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel voor de rijksbegroting*, Tweede Kamer 2018 - 2019, 31 865, nr. 125.

Bijlage 3. Eisen Regeling agentschappen aan de governance

Artikel 4. Instellingsvoorwaarden
1. Bij de aanvraag, bedoeld in artikel 3, worden stukken overlegd waaruit blijkt dat het dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het: a. Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis b. Een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van deze regeling; c. Doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen; d. Een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is; e. Een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen . 2. De Minister van Financiën stelt met betrekking tot de aanvraag vast op welke gebieden bedoeld in het eerste lid nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonodig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan. 3. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid, overlegt de betrokken Minister een door de onderscheidenlijk in artikel 10, 11 en 12 bedoelde eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren, overeenkomstig het eerste en tweede lid, van het toekomstig agentschap blijkt. 4. Na ontvangst van het convenant, bedoeld in het derde lid, legt de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.
Artikel 9. Sturingsmodel
1. Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd. 2. In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits <i>checks and balances</i> tussen de spelers voldoende zijn geborgd.
Artikel 10. Verantwoordelijkheden van de eigenaar
De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor: a. het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling; b. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn; c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer; d. het overeenkomstig de artikelen 22, derde lid, respectievelijk 25, tweede lid, van deze regeling zorgdragen dat uiterlijk per eerste suppletoire begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een kasreserve dan wel een eigen vermogen van minimaal nihil. Een surplus aan kasreserve of een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.

Artikel 11. Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever
De opdrachtgever is verantwoordelijk voor: a. een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat; b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.
Artikel 12. Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer
De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor: a. de bestendigheid van de interne organisatie; b. het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover; c. het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; d. het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.
Artikel 13. Jaarplan
In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval: a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s); b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging; c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar; d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.
Artikel 30. Toezicht
De directie Financieel-economische Zaken van het betrokken ministerie oefent toezicht uit op een agentschap overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit FEZ bij het Rijk.
Artikel 31. Systeemverantwoordelijkheid
De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.

Bijlage 4. Sturingstypologieën

1. Prestatiesturing op basis van *Service Level Agreements* (SLA)

Prestatiesturing vindt plaats door het afsluiten van SLA's over *beheer en onderhoud* van de netwerken en over water- en verkeersmanagement. SLA's worden geformuleerd in termen van de door RWS te leveren kwaliteit van het netwerk. Het hieraan gekoppelde budget wordt (naast tarief en omvang) bepaald door het door RWS te leveren serviceniveau (basis- en servicepakketten). De SLA's worden afgesproken op basis van de verwachte effecten op de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgevers. RWS maakt inzichtelijk welke effecten bepaalde serviceniveaus hebben op deze doelstellingen. Het uitgangspunt is dat de SLA's worden afgesproken voor een periode van vier jaar (welke structuur, prestatie-indicatoren (PIN's) en spelregels). Jaarlijks wordt in onderling overleg tussen materieel opdrachtgevers en RWS vastgesteld of er wijzigingen binnen de kaders van de meerjarig afspraak moeten worden vastgesteld.

In de zogenaamde S-rapportages rapporteert RWS tweemaal per jaar aan de opdrachtgever (de Beleids-DG's) over de prestaties zoals afgesproken in het SLA met een toelichting op de wijze waarop dit is nagestreefd en de bijdrage ervan aan de gewenste effecten. Per netwerk is een hoofdstuk met informatie over de prestaties, financiën en uitgesteld onderhoud weergegeven. De beleidsdoelen zijn doorvertaald in de doelenbomen naar prestaties zoals afgesproken in de SLA. De gerealiseerde prestaties worden per beleidsdoel behandeld aan de hand van de prestatie-indicatoren (PIN's), andere indicatoren en informatievragen:

- PIN's gaan over het functioneren van de drie netwerken, voor die prestaties die RWS als beheerder direct beïnvloedt. Voor de PIN's zijn normwaarden afgesproken in de SLA. Tweemaal per jaar rapporteert RWS aan de opdrachtgever over de prestaties en over het functioneren van de netwerken.
- In de SLA zijn ook indicatoren opgenomen. RWS rapporteert hierover aan de opdrachtgever, maar is niet afrekenbaar op de realisatie van de indicatoren (in tegenstelling tot PIN's), omdat de indicatoren deels worden bepaald door factoren buiten de invloed van RWS (bijvoorbeeld weer en gebruikers).
- Er wordt ook een aantal informatievragen gesteld, waarvoor geen norm is afgesproken, maar die belangrijke beleidsinformatie vormen. RWS levert voor deze onderwerpen de afgesproken informatie aan de opdrachtgever, die de stand van zaken schetst voor het bijbehorende onderwerp.

2. Projectsturing

Binnen dit sturingstype wordt door de opdrachtgever een project (aanleg/ vervanging en renovatie) gedefinieerd met een gewenst resultaat, mijlpalen en een budget voor projectkosten, alsmede voor een budget voor de uitvoering van het project door RWS. De spelregelkaders Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) beschrijven het voortbrengingsproces bij aanlegprojecten (op basis van de fasering verkenningen, planstudies en realisatie) en de rol- en taakverdeling die daarbij binnen het ministerie van IenW van toepassing is.

Bij door de Tweede Kamer aangeduide grote projecten⁴⁸ (zogenaamde extern grote projecten) geldt naast het MIRT /SNIP spelregelkader ook het grote projectenregime, dat vooral van invloed is op de wijze waarop verantwoording over de uitvoering van deze projecten wordt afgelegd. Ook de Bestuursraad van RWS kan een project aanwijzen als groot project (zogenoemde intern grote projecten). Voor deze grote projecten geldt het Beheersmodel Grote Projecten.

Aanlegprojecten

Voor aanlegprojecten wordt gewerkt met een Uitvoeringsbesluit, eventueel tussentijdse rapportages, oplever- of openstellingsbesluit (als object in gebruik wordt genomen), en uiteindelijk een decharge (als het project wordt afgerond). In het uitvoeringsbesluit worden de scope en voorwaarden van het project vastgelegd, waaronder ook

⁴⁸ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2017-02-23>

het budget en de planning. RWS dient te rapporteren en verantwoorden conform de geldende spelregelkaders MIRT en, indien zo aangemerkt, conform het grote projectenregime. Voor grote projecten worden aparte voortgangsoverleggen georganiseerd. Kleine projecten blijven vaak beperkt tot een uitvoeringsbesluit met een aantal gesprekken en decharge. Voorts hebben RWS en beleids-DG's een paar maal per jaar overleg over mee- en tegenvallers bij de aanlegprojecten.

Vervanging en Renovatie

Vervanging en renovatie betreft infrastructurele kunstwerken waarvan veiligheid en/of functionaliteit vanwege het bereiken van het einde van de levensduur niet meer is te waarborgen door het reguliere beheer en onderhoud. Kenmerkend voor vervanging en renovatie (in tegenstelling tot beheer en onderhoud) is dat de investeringen infrequent zijn, omdat infrastructuur over het algemeen wordt aangelegd met een levensduur in de orde van 50 tot 100 jaar. Het betreft dus verhoudingsgewijs incidentele ingrepen, grotere investeringen en combinaties van kleinere projecten. Geven deze kenmerken is de sturingsfilosofie voor vervanging en renovatie gericht op projectbeheersing.

Om de sturing van vervanging en renovatie projecten systematisch en efficiënt te kunnen uitvoeren zijn spelregels opgesteld, met daarin onder andere richtlijnen over de informatievoorziening. Op hoofdlijnen ziet dit er als volgt uit:

- a. RWS maakt een analyse van de problematiek bij de drie netwerken;
- b. RWS maakt een voorstel voor de beleids-DG's. Er wordt een groep projecten (tranche) voorgesteld die in de komende periode verder wordt uitgewerkt en waarna vervolgens per project een besluit moet worden genomen over de uitvoering van dat project. Het voorstel bevat tevens informatie over de benodigde scope, planning, financiën, risico's en beheersmaatregelen) met specifieke aandacht voor heldere budgetsplitsingen tussen HWS en HVWN;
- c. De beleids-DG's zorgen er voor dat in de begrotingsprogrammering conform het tranche-voorstel voldoende ruimte wordt opgenomen (in termen van dekking, kas, planning), zodat te zijner tijd per project een uitvoeringsbesluit kan worden genomen;
- d. RWS krijgt per netwerk een opdrachtbrief voor de verkenningen en planuitwerkingen per tranche. Later volgt dus per project een uitvoeringsbesluit;
- e. RWS voert de projecten uit en informeert de voortgang periodiek via T-rapportages aan de beleids-DG's;
- f. RWS geeft aan wanneer een project is afgerond, zodat de beleids-DG's decharge kunnen verlenen.⁴⁹

De besluitvorming over vervanging en renovatie heeft een projectmatig karakter. Vanuit de regio's van RWS wordt aangegeven waar een vervanging en renovatie-aanpak nodig is, waarna die betreffende objecten in een tranche belanden en door RWS aan de beleids-DG's worden aangeboden. Na verdere uitwerking van het project (verkenning/planuitwerking, inclusief een betere raming) wordt per project een uitvoeringsbesluit genomen.

Verantwoording aan de Kamer over grote projecten

In het Beheersmodel Grote Projecten staat over informatievoorziening aangegeven dat externe grote projecten twee maal per jaar een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer sturen. Deze rapportages zijn gebaseerd op de interne rapportages die in de Stuurgroep besproken worden. Interne grote projecten rapporteren alleen aan de Stuurgroep. De opdrachtgever legt de basisrapportage of VGR samen met de aanbiedingsbrief aan de Kamer voor aan de bewindspersonen ter goedkeuring. Daarbij wordt de bewindspersoon in de aanbiedingsnota gewezen op de politiek-bestuurlijke risico's. Ook geeft de ADR jaarlijks bij alle externe grote projecten een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project. Dit rapport wordt eveneens aan de Tweede Kamer toegezonden.

⁴⁹ Beslisnota Procesmatige Spelregels Programma Vervanging en Renovatie, d.d. 21 maart 2013.

3. Capaciteitssturing op basis van capaciteitsafspraken (BOA):

Bij capaciteitssturing, ook wel Beleidsondersteuning en Advies (BOA), gaat het om afspraken over de hoeveelheid adviescapaciteit (Fte's) die RWS beschikbaar houdt voor de opdrachtgevers DGWB, DGMo, DGLM, DGMI en de centrale diensten. Dit betreft dus alleen die capaciteit van RWS die specifiek voor BOA wordt ingezet. Het heeft geen betrekking op de activiteiten beheer en onderhoud, vervanging en renovatie, en aanleg. Capaciteitssturing wordt gebruikt voor situaties waar de opdrachtgever een beroep doet op de binnen RWS aanwezige kennis en expertise voor het formuleren van beleid, adviseren over de formulering van beleid of verzamelen en interpreteren van gegevens, inclusief verrichten van metingen, ter ondersteuning van de beleidsformulering- of evaluatie. Uitgangspunt hierbij is dat de instandhouding van kennis en ervaring ten behoeve van beleid en inspectie een gedeeld belang is voor het gehele ministerie van IenW. Dit gedeelde belang wordt uitgedrukt in een meerjarige capaciteitsgarantie van RWS en daarmee een meerjarige budgetgarantie van de formeel opdrachtgever voor deze capaciteit. De meest voorkomende BOA-opdrachten zijn:

- Beleidsadvies;
- Inzet voor MIRT-onderzoek en -verkenningen;
- Beleidsevaluatie;
- Informatievoorziening en rapportage;
- Beleidsimplementatie, en
- Beleidsondersteuning.

De capaciteitsinzet wordt door middel van protocollen per opdrachtgever voor het jaar t (en volgende) afgesloten. Sinds 2011 komt dit protocol tot stand volgens het vaste proces van offerteaanvraag vanuit het beleids-DG (vraag), een offerte vanuit RWS (aanbod) en het protocol (definitieve afspraken). Met betrekking tot de inzet van eigen mensen en middelen van RWS voor BOA geldt dat dit, zoals hiervoor aangegeven, per jaar met niet meer dan een afgesproken percentage kan toe- of afnemen. Dit geeft een capaciteitsgarantie en een budgetgarantie, waarmee tot uitdrukking komt dat de instandhouding van kennis en ervaring een gedeeld risico en een gedeeld strategisch belang is (kwaliteit en kosten). Dit moet voor RWS de prikkel geven om voldoende capaciteit beschikbaar te houden en voor opdrachtgevers om een goede inschatting te maken van de benodigde hoeveelheid advies. De afgesproken ter beschikking te houden capaciteit is geprijsd middels een tarief per fte, die door de eigenaar is vastgesteld.

Halverwege het jaar rapporteert RWS aan de opdrachtgevers over de voortgang van de BOA-opdrachten tot en met 30 juni van dat jaar (T-mid). Deze rapportage wordt door de opdrachtgevers gebruikt voor de voorbereiding van de najaarsnota. Uiterlijk 30 januari van het jaar daarna levert RWS aan de opdrachtgevers de verantwoordingsrapportage over de BOA-opdrachten van het gehele jaar (T-eind). In aanvulling op T-mid en T-eind levert RWS ook 4 tussenrapportages op, met daarin een toelichting op aangevane verplichtingen, actuele realisatie en verwachte realisatie. De voortgangsrapportage en de verantwoordingsrapportage bevatten de volgende elementen:

- Over alle BOA-opdrachten rapporteert de aan de opdrachtgevers per opdracht op basis van '*management by exception*' over de afwijkingen en wijzigingen ten opzichte van de gemaakte afspraken over de te leveren diensten, producten en capaciteitsinzet;
- De voortgangsrapportage rapporteert tevens over de verwachte realisatie van de uitbestedingsbudgetten aan het einde van het jaar.

Over de voortgangsrapportage en de verantwoordingsrapportage vindt binnen 30 dagen na oplevering een gesprek plaats tussen de opdrachtgevers en RWS, tenzij daar wederzijds van wordt afgezien.

Bijlage 5. Doelmatigheidsindicatoren in Rijksbegroting

In de agentschapsparaagraaf van RWS in de Rijksbegroting staan doelmatigheidsindicatoren opgenomen. In onderstaande tabel staan deze indicatoren weergegeven samen met de bijbehorende streefwaarden en realisaties. De indicatoren zijn afkomstig uit de begrotingen van de betreffende jaren. De realisatie is afkomstig uit de jaarverslagen van de betreffende jaren.

		2016	2017	2018	2019	2020
Apparaatskosten per eenheid areaal (x € 1.000)						
Hoofdwegennet (HWN)	Streefwaarde	26,09	24,95	26,19	27,19	27,5
	Realisatie	26,58	26,27	26,49	27,61	28,5
Hoofdvaarwegennet (HVWN)	Streefwaarde	25,38	25,58	28,00	26,56	27,8
	Realisatie	25,92	25,96	26,55	27,48	28,3
Hoofdwatersystemen (HWS)	Streefwaarde	1,11	1,11	1,15	1,26	1,3
	Realisatie	1,15	1,18	1,27	1,31	1,4
% Apparaatskosten ten opzichte van de omzet						
% Apparaatskosten ten opzichte van de omzet	Streefwaarde	23%	28%	23%	19%	24%
	Realisatie	24%	24%	25%	26%	26%
Tarieven per FTE						
Kosten per FTE	Streefwaarde	119,343	122,588	123,203	122,856	127,822
	Realisatie	114,544	121,645	125,375	130,335	134,128
Met prijspeilcorrectie	Streefwaarde	-	-	-	-	-
	Realisatie	113,929	120,190	122,850	122,671	125,005
Omzet agentschap per product (x € 1.000)						
Hoofdwatersystemen	Streefwaarde	455,758	410.080	443.148	440.879	448.550
	Realisatie	468.599	476.810	488.060	497.471	523.199
Hoofdwegennet	Streefwaarde	1.104.906	1.104.334	1.180.999	1.157.960	1.162.674
	Realisatie	1.104.007	1.125.493	1.172.313	1.338.431	1.428.581
Hoofdvaarwegen	Streefwaarde	623.156	605.625	580.578	592.570	657.723
	Realisatie	601.597	557.416	600.535	593.652	684.498
Overig	Streefwaarde	67.010	53.948	70.881	47.515	45.027
	Realisatie	42.978	53.114	23.800	44.553	61.837
Totaal	Streefwaarde	2.250.830	2.173.987	2.275.607	2.238.924	2.313.974
	Realisatie	2.235.181	2.212.833	2.284.709	2.474.107	2.698.065
Bezetting						
FTE formatie	Streefwaarde	8.643	8.564	8.755	8.845	9.134
	Realisatie	8.685	8.741	8.876	9.110	9.513
FTE bezetting	Streefwaarde	-	-	-	-	-
	Realisatie	8.618	8.797	8.866	9.333	9.915
% overhead	Streefwaarde	13%	13%	13%	13%	13%
	Realisatie	14,76%	14,3%	14,5%	13,6%	13,8%
Exploitatie (% van de omzet)						
Exploitatiesaldo (% van de omzet)	Streefwaarde	0%	0%	0%	0%	0.0%
	Realisatie	3,0%	1,3%	0,8%	1,60%	0.1%
Gebruikerstevredenheid						
Publieksgerichtheid	Streefwaarde	70%	70%	70%	70%	70%

	Realisatie	41%	*	*	*	*
Gebruikstevredenheid HWS	Streefwaarde	70%	70%	70%	70%	70%
	Realisatie	*	*	*	*	*
Gebruikstevredenheid HWN	Streefwaarde	80%	80%	70%	80%	80%
	Realisatie	81%	85%	*	88%	83%
Gebruikstevredenheid HVWN	Streefwaarde	75%	75%	75%	75%	75%
	Realisatie	69%	69%	75%	74%	74%
Ontwikkeling PIN-waarden						
Hoofdwatersystemen	Streefwaarde	100	100	100	100	100
	Realisatie	200	100	100	100	100
Hoofdwegennet	Streefwaarde	98	100	100	100	100
	Realisatie	100	100	100	100	100
Hoofdvaarwegennet	Streefwaarde	100	100	100	100	100
	Realisatie	100	100	100	100	100

Tabel 6. Overzicht doelmatigheidsindicatoren RWS in de Rijksbegroting.

Apparaatskosten per eenheid areaal. Deze indicator geeft formatie over hoe de kosten die het apparaat van RWS maakt voor verkeersmanagement en beheer en onderhoud zich ontwikkelen ten opzichte van het areaal. Een dalende trend van kosten per eenheid areaal geeft een indicatie van een toename in de efficiëntie van de organisatie op het gebied van Beheer en Onderhoud en Verkeersmanagement.⁵⁰ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:** De cao aanpassing is in 2016 verwerkt en door bijdragen van Min. EZ aan diverse projecten o.a. Wind op Zee stijgen de gemiddelde loonkosten.
- **2017:** Een dalende trend van de kosten per eenheid areaal geeft een indicatie van een toename in de efficiëntie van de organisatie op het gebied van Beheer en Onderhoud en Verkeersmanagement. De loonprijsbijstelling is in 2017 verwerkt en de normen voor het areaal zijn niet veranderd, daardoor stijgen de gemiddelde loonkosten.
- **2018:** Deze kosten zijn in 2018 gestegen als gevolg van de CAO loonstijging per 1 juli 2018 van 3%. Met een gelijkblijvend areaal op HVWN en HWS en een geringe stijging van 1% van het areaal op HWN, leidt dit tot hogere apparaatskosten per eenheid areaal ten opzichte van 2017.
- **2019:** Deze kosten zijn in 2019 met name gestegen als gevolg van de CAO loonstijgingen en de ABP pensioenpremiestijging. Met een nagenoeg gelijkblijvend areaal, leidt dit tot hogere apparaatskosten per eenheid areaal ten opzichte van 2018 en de begroting 2019.
- **2020:** De kosten zijn in 2020 met name gestegen als gevolg van de CAO loonstijgingen en de algemene premie stijgingen sociale lasten en pensioenen (o.a. door invoering «Wet arbeidsmarkt in balans») en het deels realiseren van achterstallig onderhoud aan gebouwen en terreinen. Met een nagenoeg gelijkblijvend areaal, leidt dit tot hogere apparaatskosten per eenheid areaal ten opzichte van 2019 en de begroting 2020.

Percentage apparaatskosten ten opzichte van de omzet. Deze indicator geeft de verhouding weer tussen de kosten van het apparaat en de totale omzet (deze omzet bestaat uit BLS en GVKA realisatie en planstudie) van RWS.⁵¹ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:** Door de daling van de omzet neemt het percentage toe, er is zodoende geen sprake van een afnemende efficiency.
- **2017:** Het percentage is ten opzichte van 2016 gelijk gebleven.

⁵⁰ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat.

⁵¹ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat.

- **2018:** De stijging van dit percentage ten opzichte van de begroting 2018 is met name het gevolg van de CAO loonstijging per 1 juli 2018 van 3%. Door de verhoogde totale omzet in 2018 is de stijging van dit percentage ten opzichte van 2017 minder groot.
- **2019:** De stijging van dit percentage ten opzichte van de begroting 2019 is met name het gevolg van de CAO loonstijgingen en de ABP pensioenpremiestijging. Door de verhoogde totale omzet in 2019 is de stijging ten opzichte van 2018 minder groot.
- **2020:** De stijging van dit percentage ten opzichte van de begroting 2020 is met name het gevolg van de CAO loonstijgingen en de algemene premie stijgingen sociale lasten en pensioenen (onder andere door invoering «Wet arbeidsmarkt in balans»). Door de verhoogde totale omzet in 2020 is er ten opzichte van 2019 sprake van een daling van 1%.

Kosten per fte. Deze indicator geeft de ontwikkeling weer van de kosten (personele kosten, materiele kosten, afschrijvingskosten en rentelasten gecorrigeerd voor kosten t.b.v. Werken voor en met Partners) per formatieve ambtelijke FTE.⁵² Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:** Er is een daling waar te nemen als gevolg van de stijging van het aantal medewerkers ten opzichte van 2015 in vergelijking met de totale apparaatskosten.
- **2017:** Er is een stijging waar te nemen als gevolg van het verrekenen van de loonprijsbijstelling in 2017.
- **2018:** De stijging van deze kosten per FTE ten opzichte van de begroting 2018 is met name het gevolg van de CAO loonstijging per 1 juli 2018 van 3%. De kosten per FTE met prijspeilcorrectie is nagenoeg gelijk aan de kosten per FTE in de begroting 2018.
- **2019:** De stijging van de kosten per FTE ten opzichte van de begroting 2019 is met name het gevolg van de CAO loonstijgingen, de ABP pensioenpremiestijging en de overbezetting. De kosten per FTE op basis van de bezetting ultimo 2019 bedragen € 127.221. De kosten per FTE met prijspeilcorrectie is gedaald ten opzichte van 2018. De totale materiele kosten, rentekosten en afschrijvingskosten zijn ten opzichte van 2018 niet gestegen terwijl het aantal formatieve ambtelijke FTE ten opzichte van 2018 met 234 FTE is toegenomen.
- **2020:** De daling van de kosten per FTE ten opzichte van de begroting 2020 is met name het gevolg van de relatief hogere bezetting ten opzichte van 2019. De kosten per FTE met prijspeilcorrectie is gedaald ten opzichte van 2019. De totale materiele kosten, rentekosten en afschrijvingskosten zijn ten opzichte van 2019 relatief minder gestegen dan het aantal formatieve ambtelijke FTE.

Omzet agentschap per product. In de tabel is de omzet van het moederdepartement uitgesplitst naar de verschillende netwerken.⁵³ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:** De verlaging van de post overig komt door de herschikking van de begrotingsartikelen per 1 januari 2016. Begrotingsartikel 18 is toen toegedeeld aan de netwerken.
- **2017 t/m 2020:** geen toelichting.

Bezetting. Deze indicator geeft aan hoe de ambtelijke formatie van RWS zich ontwikkelt.⁵⁴ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:** De bezetting versus formatie is ongeveer gelijk. De doelstelling is om een volledige bezetting te hebben zodat de afgesproken producten geleverd kunnen worden.
- **2017:** De formatie in 2017 is in de loop van 2017 door extra toekenningen als gevolg van m.n. Omgevingswet, Capaciteit vanwege areaalgroei, Stormvloedkering, kennis op waterveiligheidsgebied, *Connecting Mobility* en *Payrollers* gegroeid van 8.564 fte naar 8.741 fte. De bezetting ultimo 2017 bedraagt 8.797 fte. Daarmee ligt de bezetting iets boven de formatie van 8.741 fte. Dit is het gevolg van een extra

⁵² Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat.

⁵³ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat.

⁵⁴ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat.

werving van trainees en medewerkers met een maatwerkarrangement in het kader van de reorganisatie RWS. Deze bezetting maakt geen deel uit van de formatie van RWS maar worden wel meegenomen in de bezetting.

- **2018:** De formatie in 2018 is gedurende het jaar opgehoogd van 8.775 FTE naar 8.876 FTE als gevolg van onderstaande ontwikkelingen.
 - Strategisch Capaciteitsmanagement: om een betere relatie te leggen tussen de gevraagde productie en de daarvoor benodigde capaciteit is binnen IenW voor RWS het instrument Strategisch Capaciteitsmanagement ontwikkeld. Daarbij wordt jaarlijks op basis van vastgestelde normen, rekenregels en tarieven voor alle werkprocessen van RWS doorerekend wat de benodigde capaciteit voor de komende 5 jaar is op basis van de huidige verwachte producten en prestatieopgaven. Op basis van de uitkomsten van de berekening voor de begroting 2019 is besloten om RWS in 2018 17 FTE extra toe te kennen voor de uitvoering van het Regeerakkoord;
 - Herverkaveling Regeerakkoord: een overdracht van ruim 7 FTE naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als gevolg van de departementale herindeling met betrekking tot de Omgevingswet;
 - De formatie in 2018 is gedurende het jaar met 92 FTE opgehoogd voor de instroom van arbeidsbeperkten in het kader van de banenafpraak.
 - Voor de structurele CDI-rol (inkoop) is 0,5 FTE overgedragen aan het moederdepartement.

De bezetting ultimo 2018 bedraagt 8.866 FTE en ligt hiermee net onder de formatie ultimo 2018 van 8.876 FTE.

- **2019:** De formatie in 2019 is gedurende het jaar opgehoogd van 8.845 FTE naar 9.110 FTE. De bezetting ultimo 2019 bedraagt 9.333 FTE en ligt hiermee ruim boven de formatie ultimo 2019 van 9.110 FTE. Deze overbezetting wordt veroorzaakt door FTE die kennis en expertise ter beschikking stellen aan overige departementen en derden in het kader van Werken voor en met Partners. Deze FTE zitten niet in de formatie en worden gefinancierd vanuit de opbrengsten Werken voor en met Partners.
- **2020:** De begrote formatie 2020 is gedurende het jaar opgehoogd van 9.134 FTE naar 9.513 FTE. De bezetting ultimo 2020 ligt boven de formatie ultimo 2020 van 9.513 FTE. Deze overbezetting wordt veroorzaakt door FTE die kennis en expertise ter beschikking stellen aan overige departementen en derden in het kader van Werken voor en met Partners. Deze FTE zitten niet in de formatie en worden gefinancierd vanuit de opbrengsten Werken voor en met Partners.

Percentage overhead. Deze indicator geeft aan welk deel van het ambtelijke personeel (in FTE) binnen RWS zich bezig houdt met de bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering bevat alle processen die ondersteunend zijn aan de organisatie. Het streven is daarbij voortdurend een optimale kwalitatieve en kwantitatieve omvang van de bedrijfsvoering.⁵⁵ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016 t/m 2020:** geen toelichting

Exploitatiesaldo (% van de omzet). Deze voorgeschreven indicator toont de ontwikkeling van het exploitatiesaldo als percentage van de omzet. Een positief percentage duidt op een positief saldo van baten en lasten.⁵⁶ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016 & 2017:** geen toelichting
- **2018:** Het percentage is ten opzichte van 2017 gedaald als gevolg van hogere totale baten (€ 156,2 miljoen). Het saldo van baten en lasten is ten opzichte van 2017 licht gestegen (€ 1,3 miljoen).
- **2019:** Het saldo van baten en lasten is ten opzichte van 2019 met € 23,5 miljoen gestegen en de totale baten zijn met € 172,2 miljoen gestegen.

⁵⁵ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat

⁵⁶ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat

- **2020:** geen toelichting

Publieksgerichtheid en gebruikerstevredenheid. Publieksgerichtheid geeft aan hoe tevreden de gebruikers en partners over RWS zijn als publieke dienstverlenende organisatie. Dan gaat het over zaken als «luisteren; verwachtingenmanagement; aanspreekbaarheid; houding en gedrag en de wijze waarop wij communiceren».⁵⁷ Gebruikerstevredenheid geeft aan hoe tevreden onze gebruikers over de kwaliteit van de drie netwerken zijn. Denk daarbij aan veiligheid, doorstroming; kwaliteit infrastructuur en tijdige en betrouwbare informatievoorziening (gekoppeld aan de netwerken).⁵⁸ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016:**
 - Jaarlijks laat Rijkswaterstaat de gebruikerstevredenheid toetsen bij gebruikers van de netwerken. De waardering van de gebruikers is opgenomen als een percentage van de ondervraagden dat tevreden is.
 - Het lage percentage voor de tevredenheid over publieksgerichtheid wordt volgens de ondervraagden met name veroorzaakt door de onbekendheid met Rijkswaterstaat en wat allemaal gebeurt op het gebied van publieksgerichtheid. De waardering is lager dan in 2012, wat samenhangt met verminderde externe communicatie vanuit RWS wat onderdeel is van het programma «Versobering en Efficiëntie» van het beheer en onderhoud van de rijksinfrastructuur.
 - Vanwege vertraging bij eerdere onderzoeken vindt de nieuwe meting op de gebruikerstevredenheid HWVN (onderdeel Zeevaart en Loods) plaats in 2017, in 2016 wordt daarom het meest actuele percentage aangehouden (69%).
- **2017:**
 - Jaarlijks laat Rijkswaterstaat de gebruikerstevredenheid toetsen bij groepen gebruikers van de netwerken. De waardering van de gebruikers is opgenomen als een percentage van de ondervraagden dat tevreden is. In 2017 is geen reputatieonderzoek uitgevoerd naar de publieksgerichtheid.
 - In 2018 is weer een gebruikerstevredenheid onderzoek op het HWS gepland.
 - Op het HWN is wel een gebruikerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd, hier is een tevredenheidsscore van 85% behaald.
 - De score bij de gebruikers van het HVWN is onveranderd gebleven.
- **2018:**
 - In 2018 is geen reputatieonderzoek uitgevoerd naar de publieksgerichtheid. RWS is bezig met een nieuwe opzet voor dit onderzoek.
 - Het automobilistenonderzoek heeft in 2018 niet plaatsgevonden. Wel het onderzoek onder vrachtwagenchauffeurs. De tevredenheid onder vrachtwagenchauffeurs over de kwaliteit van het Hoofdwegennet bedraagt 81%.
 - In 2018 heeft het binnenvaartonderzoek plaatsgevonden. De gebruikerstevredenheid op het Hoofdvaarwegennet is een gemiddelde van alle onderzoeken op het HVWN en bedraagt 75%.
 - Voor het Hoofdwatersysteem bestaat geen regulier onderzoek.
- **2019:**
 - Het reputatieonderzoek wordt in 2020 uitgevoerd in een hele nieuwe opzet. Het automobilistenonderzoek heeft in 2019 weer plaatsgevonden. De tevredenheid onder automobilisten over de kwaliteit van het Hoofdwegennet bedraagt 88% (zeer) tevreden.
 - In 2019 heeft het onderzoek onder recreatievaart plaatsgevonden. De tevredenheid onder recreatievaart over de kwaliteit van het Hoofdvaarwegennet bedraagt 83% (zeer) tevreden. De gebruikerstevredenheid op het Hoofdvaarwegennet is een gemiddelde van alle onderzoeken op dit netwerk en bedraagt 74%.

⁵⁷ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat

⁵⁸ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat

- Voor het Hoofdwatersysteem bestaat geen regulier onderzoek.
- **2020:** De tevredenheid onder gebruikers over de kwaliteit van het Hoofd(vaar)wegennet bedraagt 83% casu quo 74% en ligt daarmee in lijn met de begroting.

Ontwikkeling PIN-waarden. De ontwikkeling van de PIN-waarden (prestatie-indicator waarden) geeft een beeld hoe de ontwikkeling is in de toestand van het door RWS beheerde areaal. Het weergegeven cijfer betreft een index ten opzichte van het jaar 2015. De bijlage instandhouding bij de begrotingen van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds biedt inzicht in instandhouding en de gehanteerde PIN-waarden.⁵⁹ Toelichting op realisatie uit de jaarverantwoordingen voor de betreffende jaren:

- **2016 t/m 2018:** In de berekening van de PIN-waarden wordt het verslagjaar als basisjaar genomen en worden de voorgaande jaren hierop aangepast.
- **2019 en 2020:** In de berekening van de PIN-waarden wordt het verslagjaar als basisjaar genomen en worden de voorgaande jaren hierop aangepast. Als gevolg van de nieuwe SLA 2018-2021, is alleen de vergelijking met 2018 gemaakt.

⁵⁹ Begroting 2020, XII Infrastructuur en Waterstaat, Agentschap Rijkswaterstaat

Bijlage 6. Overzicht van alle bevindingen

6.1 Governance

Bevinding 1:

De governance is ingericht conform de vereisten van de regeling agentschappen. Dat wil zeggen: er is een sturingsmodel waarin de drie rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) conform regeling worden onderscheiden en ingevuld. De convenanten en managementafspraken waarin dit is vastgelegd zijn echter verouderd en niet geactualiseerd, waardoor ze niet aansluiten bij de praktijk. Over de rolopvatting- en invulling is niet altijd een gedeeld beeld door de drie partijen.

Bevinding 2:

Er is een groot aantal overleggen. Een duidelijke structuur en samenhang daartussen ontbrak. Per 1 oktober 2021 is de overlegstructuur herzien. Een belangrijk en relevant nieuw element daarin is een overkoepelend driehoeksoverleg, waar op het hoogste ambtelijke niveau over de strategie van de gehele organisatie integraal 'over de stuurlijnen heen' worden gesproken. Het is op dit moment te vroeg om uitspraken te doen over de werking van de nieuwe overlegstructuur in de praktijk.

Bevinding 3:

Richting eigenaar verloopt de informatievoorziening via de concernsturingscyclus. Richting opdrachtgevers verloopt de informatievoorziening langs drie sturingstypologieën. De mate waarin deze typologieën naar wens en behoren functioneren verschilt. Over het algemeen functioneren projectsturing en capaciteitssturing voldoende. Prestatiesturing functioneert onvoldoende. Er is behoefte aan een nieuw sturingsraamwerk, waar op dit moment aan wordt gewerkt.

6.2 Financieel beheer en baten-lastenstelsel

Bevinding 1:

Het financieel beheer van RWS is de afgelopen jaren verbeterd, zo constateren de ADR en de Algemene Rekenkamer.

Bevinding 2:

De RWS interne cyclus van begroten en verantwoorden sluit aan bij de rijksbegrotingscyclus.

Bevinding 3:

Op het gebied van budgettaire beheersing van Aanleg en Vervanging heeft de bij de twee begrotingsfondsen gekozen methodiek (specifieke allocatie voor slechts enkele jaren vooruit) tot gevolg dat de omvang van de budgetten op de RWS-begroting sterk fluctueren.

Bevinding 4:

Er is aandacht voor budgetbeheersing waarbij claims en financiële resultaten besproken en behandeld worden door RWS, beleidsopdrachtgevers en FEZ. Hierbij ontbreekt echter aanwijsbare aandacht voor de ontwikkeling van de verhouding tussen de hoogte van het beschikbare budget en de omvang dienstverlening (lees: de ontwikkeling van de doelmatigheid).

Bevinding 5:

Op het gebied van Beheer en Onderhoud en Vervanging en Renovatie blijkt dat er een sterke onderschatting te zijn van de kosten van instandhouding.

Bevinding 6:

Een heroverweging van het indelingscriterium om projecten onder € 30 mln. onder te brengen in het baten-lastenstelsel van de RWS-begroting heeft niet plaatsgevonden.

Bevinding 7:

Op dit moment is sprake van een hybride toepassing van het baten-lasten en kas-verplichtingen stelsel. Volledige toepassing van het baten-lastenstelsel zou tot meer transparantie leiden.

Een dergelijke transparantie ondersteunt (samen met een verbeterde informatiehuishouding op het vlak van het assetmanagement) het sturen op doelmatigheid.

Bevinding 8:

De balanspost NUTW (voluit nog uit te voeren werkzaamheden) geeft geen inzicht in het onderhanden werk of werkzaamheden en dit wekt verwarring.

6.3 Bekostiging

Bevinding 1:

Bij projectsturing voor vervanging en renovatie, en aanleg wordt in de voorbereidende fase in de bekostiging expliciet de koppeling gelegd tussen te leveren prestaties en kosten. Tijdens de projectuitvoering wordt gestuurd op doeltreffendheid en budgetbeheersing maar niet op doelmatigheid. Bij de projectafsluiting wordt het budgettaire zorgvuldig afgehandeld maar ook hier ontbreekt de aandacht voor doelmatigheid.

Bevinding 2:

Bij prestatiesturing (Beheer en Onderhoud, landelijke taken, binnen het agentschap) is er sprake van outputbekostiging voor dienstverlening. RWS onderbouwt evenwel de kostprijzen en te leveren prestaties op verschillende wijzen zodat niet systematisch de doelmatigheid gevolgd en geëvalueerd kan worden.

Bevinding 3:

De bekostiging van de capaciteitssturing voor onder meer beleidsadvisering en ondersteuning wordt opgebouwd op inzet van personeel maal een tarief per fte. Bij de voortgangs- en eindverantwoording wordt geen evaluatie van de gestelde tarieven uitgevoerd. Eventuele meer- of minderkosten worden niet gerelateerd aan de geleverde prestaties maar worden alleen budgettair behandeld. Er is geen gesloten PDCA-cyclus waarbij verantwoording plaats vindt over gerealiseerde prestaties, fte-inzet en tarief.

6.4 Doelmatigheid

Bevinding 1:

In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid zeer beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar op doelmatigheid.

Bevinding 2:

Er is zeer beperkt informatie over de doelmatigheid van RWS beschikbaar. Er is derhalve onvoldoende informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Uit de informatie die wel

beschikbaar komen indicaties naar voren die erop wijzen dat RWS niet doelmatiger is geworden in de periode 2016-2020.

6.5 Opvolging aanbevelingen van de doorlichting uit 2016

De door de minister van Infrastructuur en Milieu overgenomen aanbevelingen vanuit de eerdere doorlichting in 2016 zijn deels opgepakt en hebben geleid tot meer budgettaire informatie maar niet tot verbetering in doelmatigheidskengetallen en aanpassingen gerelateerd aan het hanteren van het kas- of het baten-lastenstelsel.

Aanbeveling 1 is niet opgevolgd

Heroverweeg de grens van € 30 mln. die nu leidend is voor de keuze voor het hanteren van het kas- of het baten-lastenstelsel. Maak gebruik van inhoudelijke gronden om te bepalen of een project Beheer en Onderhoud of Vervanging en Renovatie is.

Aanbeveling 2 is opgevolgd

Bepaal welke informatie het beste inzicht geeft in de wensen van externe partijen als de AR met expliciete aandacht voor het areaal in beheer (actueel, betrouwbaar, compleet) en de bijdrage van asset management aan betrouwbare begrotingsramingen.

Aanbeveling 3 is opgevolgd

Maak de aansluiting tussen de baten-lastenparagraaf en de begrotingen van de fondsen en het Ministerie van IenM beter inzichtelijk.

Aanbeveling 4 is deels opgevolgd

Herijk de convenanten en managementafspraken. Zorg hierbij dat de formele afspraken de in de praktijk veranderde situatie weerspiegelen en borg daarbij ook de positie van de decentrale controller.

Aanbeveling 5 is wel behandeld geweest maar heeft niet geleid tot het aanbevolen resultaat

Richt de informatievoorziening van RWS naar de opdrachtgevers zo in dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om te prioriteren tussen de inzet van middelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Aanbeveling 6 is niet opgevolgd

Kom tot een beperkte en bruikbare set doelmatigheidsindicatoren.

Aanbeveling 7 is opgevolgd

Bestendig de onderbouwing van de benodigde capaciteit en de gebruikte normen en rekenregels. Evalueer de werking hiervan over 2 jaar.



Improven verbetert prestaties door samen met de klant de processen, informatievoorziening en projecten te optimaliseren. Dit doen wij vanuit Finance, IT en Risk perspectief.