

**Van middelen naar
produkten een nieuwe
bedrijfsvoering bij
Rijkswaterstaat**

**Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem
Rijkswaterstaat**

***VAN MIDDELEN NAAR PRODUKTEN
EEN NIEUWE BEDRIJFSVOERING BIJ RIJKSWATERSTAAT***

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM RIJKSWATERSTAAT***

Inhoudsopgave

0.	Samenvatting	I
1.	Doel en probleemstelling	1
1.1.	Inleiding	1
1.2.	Doel en probleemstelling	1
1.3.	Opbouw rapport	2
2.	Rijkswaterstaat nader beschouwd	4
3.	Een situatieschets: inputsturing	8
3.1.	Maatschappelijke ontwikkelingen	8
3.2.	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	9
3.3.	Knelpunten in besturing en bedrijfsvoering	10
3.4.	Maatregelen in de afgelopen periode	14
4.	Naar sturing op producten: outputsturing	16
4.1.	Uitgangspunten sturing RWS	16
4.2.	De producten van RWS	17
4.3.	Sturing op producten in hoofdlijnen	19
4.4.	De relatie tussen de bestuurskern en de uitvoeringsorganisatie	20
4.5.	De relatie tussen de DG-RWS en de regionale directies/specialistische diensten	23
5.	De bedrijfsvoering	26
5.1.	Beheersregime	26
5.2.	Agentschap voor de uitvoeringsorganisatie van RWS?	29
5.3.	Begroting en financiële verantwoording	30
6.	Nog niet alle knelpunten opgelost	35
7.	Cultuuromslag	38
7.1.	De huidige cultuur	38
7.2.	Gewenste situatie	39
8.	Hoe wordt de vernieuwing aangepakt?	40
8.1.	Inleiding	40
8.2.	Het veranderingsproces	42
8.3.	Organisatie van het veranderingsproces	43
8.4.	Fasering van het veranderingsproces	44

Bijlagen

Bijlage I	Begrippenlijst	51
Bijlage II	Taakopdracht ministerraad	55
Bijlage III	Samenstelling interdepartementale werkgroep en projectgroepen	57
Bijlage IV.1	Prioritering	59
Bijlage IV.2	Uitwerking deelprogramma's en meetlatten	61
Bijlage IV.3	Output met gevoel voor outcome	63
Bijlage IV.4	Richtlijnen	65
Bijlage IV.5	Systematiek produktformulering	67
Bijlage V.1	Toedeling van budgetten	93
Bijlage V.2	Uitwerking argumenten voor en consequenties van doorberekening	101
Bijlage V.3	Uitwerking artikelsgewijze toelichting	107
Bijlage VI.1	Overzicht taken en verantwoordelijkheden veranderingstraject	109
Bijlage VI.2	Activiteitenplan 1995 - 1996	111

0. Samenvatting

Aanleiding

Al bijna 200 jaar zorgt Rijkswaterstaat (RWS) voor natte en droge infrastructuur van Nederland. De taken van de Waterstaat staan niet ter discussie. Wel maken tal van ontwikkelingen steeds duidelijker dat een andere besturing en bedrijfsvoering gewenst is. De huidige werkwijze is inputgericht. Dit was aanleiding voor het kabinet om in het kader van het interdepartementale beleidsonderzoek met als centrale thema "financiële vernieuwing" nader onderzoek op te dragen. Dit rapport gaat in op de gewenste besturing, bedrijfsvoering en cultuurverandering bij RWS en de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd.

Probleemstelling

De probleemstelling is: "Welke knelpunten belemmeren de bedrijfsvoering van RWS? Op welke wijze kunnen de taken van RWS effectiever en efficiënter worden uitgevoerd? Welke veranderingen zijn daarvoor nodig en hoe kunnen deze uit oogpunt van draagvlak binnen RWS worden geïmplementeerd?"

Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt bij RWS vormt de spanning tussen de middelenkant en de produktenkant; aan de middelenkant worden soms maatregelen genomen, zonder dat daarmee tegelijkertijd de gevolgen voor de produkten duidelijk zijn. De "input-gerichtheid" van de besturing en bedrijfsvoering is de oorzaak van die spanning. Zo worden budgetten voor apparaats- en programmauitgaven onafhankelijk van elkaar begroot. Bij de uitvoering van projecten hangen deze juist sterk met elkaar samen. Bijvoorbeeld: ter uitvoering van de afslankingstaakstelling is RWS-personeel afgevoerd, zonder dat de programmabudgetten dezelfde beweging maakten. Het gevolg daarvan was dat relatief dure externen moesten worden ingehuurd om het takenpakket uit te voeren. Ook wordt begrotingsuitputting opgevat als teken dat het programma is gerealiseerd, terwijl dat niet altijd de goede maat is.

Knelpunten van een andere orde, die bovendien niet samenhangen met inputsturing, liggen onder andere op het vlak van de rechtmatigheid (intensieve controle-activiteiten) en de arbeidsvoorwaarden. Voor deze knelpunten is nader (rijksbreed) onderzoek op zijn plaats.

Oplossing: van input- naar outputsturing

De spanning tussen de middelenkant en de produktenkant kan alleen worden opgelost als de middelen consequent aan de produkten worden toegedeeld en als sturing en besluitvorming primair aangrijpen op de produkten. Dat betekent dat produkten moeten worden gedefinieerd en de uitgaven hieraan gekoppeld moeten worden. Het resultaat is: duidelijke taken en bevoegdheden, beoordeling op basis van behaalde resultaten, transparantie van bedrijfsvoering, duidelijke informatie over wat er met het geld gebeurt en uiteindelijk een groter kostenbewustzijn.

Er is een systematiek voor de definiëring van de produkten ontworpen, die aansluit bij de werksoorten. Als werksoorten zijn benoemd: beheer en onderhoud, bediening, aanleg/investeringen, subsidies, basisgegevens, beleidsvoorbereiding en evaluatie en anticiperend onderzoek. Per werksoort wordt een werkproces onderscheiden. Vanuit een werkproces worden programma's en deelprogramma's afgeleid. Belangrijke eisen daarbij zijn: kwaliteit, kwantiteit, prijs en tijd waarover per programma afspraken tussen de verschillende organisatieniveaus worden gemaakt.

Sturing op produkten betekent een andere verantwoordelijkheidsverdeling; de produkten vormen de basis voor het maken van afspraken en het afleggen van verantwoording. Voor iedere opdracht moet er een opdrachtbeschrijving zijn, en moet een opdrachtgever en opdrachtnemer worden benoemd.

Begrotingsindeling

Programma's en de totale uitgaven die daarmee gemoeid zijn staan centraal in de inrichting van de begroting en de verantwoording. Daarbij worden de volgende uitgavencategorieën onderscheiden: directe uitgaven, te weten produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven, en de indirecte uitvoeringsuitgaven.

Een begrotingsindeling naar programma's betekent een afwijking van de Comptabiliteitswet, die voorschrijft dat er per hoofdbeleidsterrein een afzonderlijk begrotingsartikel voor personeel en materieel op de begroting wordt opgenomen. De werkgroep beveelt daarom aan bij begrotingswet af te wijken van de betrokken bepaling in de Comptabiliteitswet. Gelet op de onderlinge relaties tussen de produkt- en directe uitvoeringsuitgaven wordt tevens aanbevolen in beginsel alle directe uitgaven van RWS onder te brengen op de begroting van het Infrastructuurfonds. De werkgroep beveelt aan het Infrastructuurfonds uit te breiden met de bestedingsmogelijkheid voor het waterkeren, de waterhuishouding en de sanering van waterbodems. Hiervoor is een wetswijziging van de Wet Infrastructuurfonds noodzakelijk, die gelijktijdig bij de indiening van de begrotingswet 1998 kan plaatsvinden. De indirecte uitvoeringsuitgaven worden afzonderlijk op de begroting van Verkeer en Waterstaat (V&W) opgenomen.

Agentschap

Vooralsnog werkt RWS met uitgaven. Via een pilotbenadering wordt eerst ervaring opgedaan met een kostenadministratie en het doorberekenen van kosten. Als de conclusie van de pilot luidt dat invoering van een bedrijfseconomische boekhouding wenselijk is, dan is de overgang naar agentschap een logische stap. De overgang naar een agentschap vereist een uitdrukkelijke afweging, die rond de jaarwisseling 1998/1999 is voorzien.

Randvoorwaarde

Tegelijkertijd mag nooit uit het oog worden verloren voor wie en waarvoor RWS zijn werkzaamheden verricht. Resultaatgericht werken omvat vanzelfsprekend ook het resultaat dat de belastingbetaler, de gebruiker van infrastructuur wenst. Resultaatgericht werken is immers ook maatschappijgericht werken. De toets hierop ligt bij RWS zelf, bij de volksvertegenwoordiging en uiteindelijk bij

de samenleving als geheel. Doel van het traject is om de beschikbare middelen doelmatiger in te zetten en keuzes beter te onderbouwen.

Plan van aanpak

Dit alles gebeurt niet vanzelf. Sturen op produkten vraagt om een resultaatgerichte houding, een cultuurverandering bij RWS. In de nieuwe cultuur weet iedere RWS-medewerker hoe de besturing en bedrijfsvoering in hoofdlijnen werkt en wat zijn rol, taak en verantwoordelijkheid daarin is.

Het rapport bevat een plan van aanpak voor het stapsgewijs invoeren van de nieuwe besturing, bedrijfsvoering en cultuurverandering. In het plan zijn tussendoelen geformuleerd die aan het eind van elke stap moeten zijn gerealiseerd. Het veranderingsproces zal zo veel mogelijk in de staande organisatie langs reguliere verantwoordelijkheidslijnen verlopen. Het management neemt daarbij het voortouw. Een implementatiemanager zal het veranderingsproces stimuleren en coördineren.

Bij de implementatie van het veranderingsproces is externe expertise van wezenlijk belang. De voortgang van het project en de inhoudelijke afwegingen worden periodiek besproken met een begeleidingscommissie van inhoudelijk deskundigen binnen en buiten de rijksoverheid.

De verandering is vandaag gestart.

1. Doel en probleemstelling

1.1. Inleiding

Rijkswaterstaat (RWS) heeft, als onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), de taak zorg te dragen voor een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland. RWS opereert daarbij in een dynamische maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Er moet actief worden ingespeeld op de eisen en wensen van deze omgeving om op tijd en tegen de afgesproken prijs de juiste produkten te leveren. Dit vereist permanente aandacht voor de verbetering van de werkprocessen in termen van effectiviteit en efficiency. In verband hiermee zijn in de afgelopen periode door RWS diverse onderzoeken en verkenningen verricht¹. Hieruit kwam naar voren dat voor een aantal verbeteringen de hulp van andere departementen nodig is. Daarom is, mede op initiatief van de minister van V&W, door de ministerraad besloten het vervolgonderzoek onder te brengen bij de interdepartementale beleidsonderzoeken². Centraal thema bij deze beleidsonderzoeken is de "financiële vernieuwing" van overheidsorganisaties. Hierbij gaat het om de wijze waarop overheidsorganisaties door middel van "financiële vernieuwing" effectiever en efficiënter kunnen opereren. De besturing (o.a. opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties), de werkprocessen, de bedrijfsvoering met financiële prikkels en de afstemming met financiële regelgeving spelen daarbij een cruciale rol. Op deze elementen wordt in dit rapport ingegaan.

1.2. Doel en probleemstelling

Het beoogde resultaat van het onderzoek en dit rapport is een operationeel plan van aanpak voor de veranderingen in de organisatie van RWS, dat aansluit op de koers voor de verbetering van de besturing en bedrijfsvoering. De verbetering is gericht op het waarborgen van "de realisatie van de goede produkten" (produkten die bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen) en op "de

¹ Zie o.a. de rapporten:

- Koers 200+ Nu verder, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, mei 1993.
- Beleid in uitvoering, bespiegelingen en rapportage, groep bepaling beleids-/uitvoeringstaken regionale directies, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, oktober 1994.
- Outputgericht denken is een cultuuromslag, werkgroep communicatie RWS nieuwe stijl, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 21 december 1994.
- Kennis voor uitvoering en beleid, de specialistische directies binnen RWS nieuwe stijl, een verkenning van positie, rol en aansturing, Functionele beleidsgroep, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 29 december 1994.
- Rapport van de werkgroep onderzoek agentschapstatus, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1994.
- Een centrale staf met toegevoegde waarde; rol/functie Hoofddirectie nieuwe stijl, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, januari 1995.

² Financiële vernieuwing, vergaderjaar 1994-1995, Kamerstuk 23900, nr. 22. De taakopdracht van de ministerraad voor het beleidsonderzoek staat weergegeven in bijlage II.

goede realisatie van produkten" (het tijdig realiseren van de afgesproken produkten tegen de van tevoren afgesproken prijs, waarbij de optimale prijs/prestatieverhouding een belangrijk element van de afspraak is). Tegelijkertijd mag nooit uit het oog worden verloren voor wie en waarvoor RWS zijn werkzaamheden verricht. Resultaatgericht werken omvat vanzelfsprekend ook het resultaat dat de belastingbetaler, de gebruiker van infrastructuur wenst. Resultaatgericht werken is immers ook maatschappijgericht werken. De toets hierop ligt bij RWS zelf, de volksvertegenwoordiging en uiteindelijk bij de samenleving als geheel. Doel van het traject is om de beschikbare middelen doelmatiger in te zetten en keuzes beter te onderbouwen.

Op basis van het doel is de volgende probleemstelling gekozen: "Welke knelpunten belemmeren de bedrijfsvoering van RWS? Op welke wijze kunnen de taken van RWS effectiever en efficiënter worden uitgevoerd? Welke veranderingen zijn daarvoor nodig en hoe kunnen deze uit het oogpunt van draagvlak binnen RWS worden geïmplementeerd?"

Organisatie-ontwikkeling departement

De probleemstelling wordt beïnvloed door het organisatie-ontwikkelingsproces binnen het departement. In dit proces wordt de taakverdeling tussen bestuurskern en de uitvoeringsorganisatie RWS nader uitgewerkt³. Dit betekent dat in het voorliggende rapport de taakverdeling nog niet geheel is uitgewerkt.

In dit rapport hebben de begrippen *D1*, *D2* en *D3*, alsmede *bestuurskern* en *uitvoeringsorganisatie* de volgende betekenis. In de hiërarchie staat *D1* voor de Secretaris-Generaal (SG) met zijn staf. De beleids-Directeuren-Generaal (DG's) en de DG-RWS vormen het *D2*-niveau. *D3* staat in dit rapport voor de Hoofd-Ingenieur-Directeur (HID) van de regionale directie respectievelijk de specialistische dienst. De beleidsdirectoraten zijn verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en de beleidseffectevaluatie; tezamen vormen deze directoraten de bestuurskern. Een belangrijk deel van RWS wordt aangeduid als uitvoeringsorganisatie, te weten: de regionale directies, de specialistische diensten en dat deel van de (huidige) hoofddirectie dat belast is met de leiding van de uitvoeringsorganisatie van RWS.

1.3. Opbouw rapport

De probleemstelling wordt als volgt uitgewerkt. Allereerst wordt RWS nader beschouwd, waarbij de missie, de werksoorten en de organisatorische plaats van RWS worden beschreven (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond van de vernieuwing van RWS. In dit kader wordt aandacht besteed aan de invloed van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op het functioneren van RWS. Tussen deze ontwikkelingen en doelmatige bedrijfsvoering is een spanningsveld ontstaan. Dit komt tot uitdrukking in verschillende knelpunten die grotendeels effecten zijn van inputsturing (hoofdstuk 3). In het volgende deel van het onderzoek wordt de

³ Zie ook Profiel, Blad voor medewerkers ministerie van Verkeer en Waterstaat, bijlage nr. 15, 20 juli 1995.

vernieuwing van RWS beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de sturing van en binnen RWS (hoofdstuk 4). Dit houdt in de sturing in de relatie tussen de SG en de DG-RWS, en de sturing in de relatie tussen DG-RWS en de HID's van de regionale directies c.q. specialistische diensten. De sturing wordt gekenmerkt door sturing op produkten. Vervolgens wordt de, op de sturing afgestemde, nieuwe bedrijfsvoering beschreven (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 wordt de balans opgemaakt: welke knelpunten worden niet opgelost door het sturen op produkten. Ten slotte komt de beoogde cultuurverandering aan de orde omdat de vernieuwing een andere cultuur en houding van de RWS-medewerkers vergt (hoofdstuk 7). Het rapport sluit af met een plan van aanpak waarin de beschreven elementen van de vernieuwing stapsgewijs aan de hand van tussendoelen kunnen worden ingevoerd (hoofdstuk 8).

2. Rijkswaterstaat nader beschouwd

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de bestaansreden van RWS, de activiteiten die RWS verricht en de organisatiestructuur waarbinnen dat plaatsvindt.

De Directieraad van RWS heeft de *missie* als volgt geformuleerd:

Rijkswaterstaat is de rijksdienst die zorgt voor:

- droge voeten,
- voldoende en schoon water,
- wegen en vaarwegen en
- veilig verkeer,

door:

- scherp te luisteren naar wat de maatschappij vraagt,
- steengoed te zijn,
- glashelder te maken wat hij doet en
- dat ook nog hartstikke leuk te vinden.

Deze missie wordt ingevuld door het verrichten van een aantal activiteiten, de werksoorten. De volgende *werksoorten* worden onderscheiden:

1. Beheer en onderhoud;
2. Bediening;
3. Aanleg/investeringen;
4. Subsidies;
5. Basisgegevens;
6. Beleidsvoorbereiding en evaluatie;
7. Anticiperend onderzoek.

Deze werksoorten zijn als volgt gedefinieerd:

Beheer en onderhoud in de droge en natte infrastructuur

Hierbij gaat het om het instandhouden van de bestaande functionaliteit van het hoofdwegennetwerk (bereikbaar en veilig houden) en het op peil houden en bewaken van het functioneren van de (rijks)watersystemen in kwalitatieve en kwantitatieve zin (in het licht van functies als aan- en afvoer van water, scheepvaart, natuur en landschap, recreatie enzovoort). Onder beheer van de droge en de natte infrastructuur wordt tevens de handhaving van wet- en regelgeving voor de instandhouding daarvan begrepen (onder andere kwaliteit van de rijkswateren en handhaving van de klassieke waterstaatswetgeving).

Bediening

Bij deze werksoort gaat het om de verkeersbeheersing in verkeersbeheersingscentrales, de bediening en controle van tunnels en bruggen in rijkswegen en de bediening van objecten in de rijkswateren (bruggen, stuwen, stormvloedkeringen en sluizen).

Aanleg/investeringen in de droge en natte infrastructuur

Deze werksoort bestaat uit het uitbreiden van het hoofdwegennet door aanleg of verbreding van hoofdwegen, verbetering van bestaande hoofdwegen en maatregelen die bijdragen aan een capaciteitsvergroting van bestaande infrastructuur (benutting). Daarnaast gaat het om het uitbreiden van vaarwegen, waterkeringen, het investeren in het herstel van natuurwaarden van watersystemen en de sanering van vervuilde waterbodems en de aanleg van bergingslocaties voor baggerspecie.

Subsidies

Hierbij worden subsidies verstrekt aan derden (andere overheden of particuliere organisaties) voor de uitvoering van projecten op het gebied van met name openbaar vervoer, weginfrastructuur en verkeersveiligheid.

Basisgegevens

Het verzamelen van basisgegevens vindt plaats voor meerdere doeleinden. Basisgegevens kunnen meerdere malen geleverd worden (bijvoorbeeld verkeersgegevens, Nieuw Amsterdams Peil (NAP), waterstanden, waterkwaliteitsgegevens).

Beleidsvoorbereiding en -evaluatie

Deze werksoort betreft de ondersteuning bij de beleidsvoorbereiding, de voorbereiding van strategische beleidskeuzen en beleidsevaluaties. Het gaat hierbij onder andere om bijdragen aan de voorbereiding van de grote nota's als Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV), 4e Nota Waterhuishouding (NW 4) en Meerjarenplan Verkeersveiligheid (MPV).

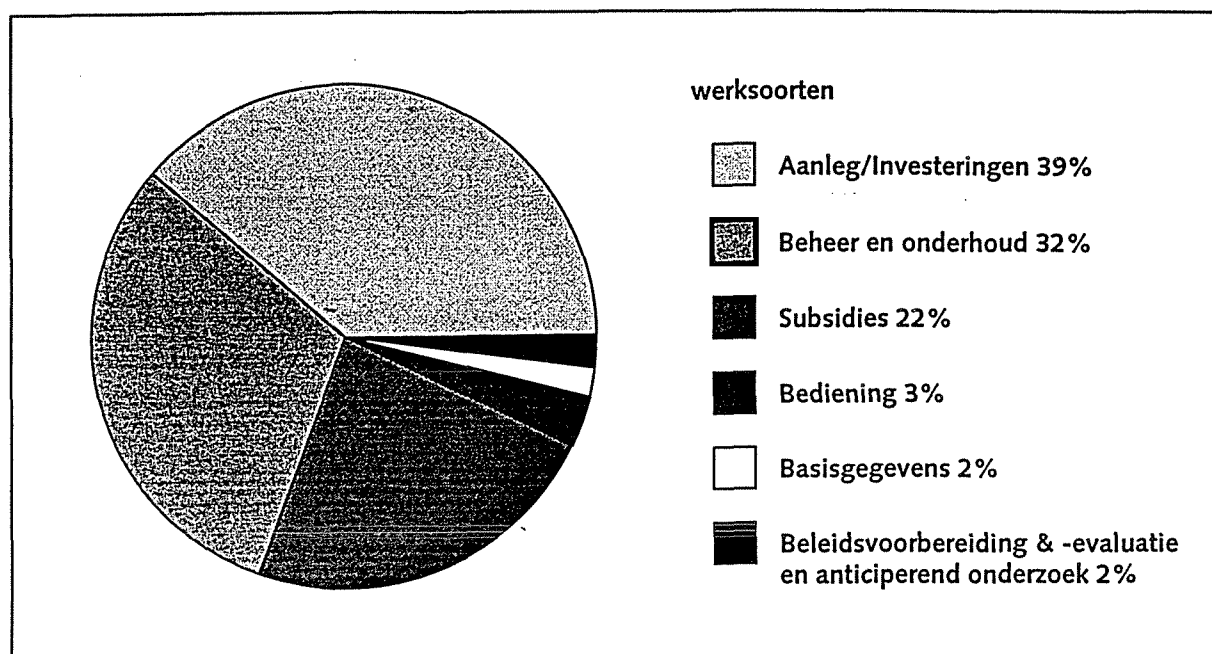
Anticiperend onderzoek

Het anticiperend onderzoek is gericht op lange-termijnontwikkelingen en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden (kennisvergroting en technologie-ontwikkeling). Bij dit onderzoek is, gelet op het vernieuwende en verkennende karakter, de uiteindelijke gebruiker niet op voorhand bekend.

Daarnaast heeft de netwerk- en oog- en oorfunctie van directies en diensten in de regio betrekking op alle taken van het gehele ministerie (en dus op alle onderscheiden werksoorten). Deze functie komt expliciet tot uitdrukking bij de werksoorten aanleg en subsidies.

De onderstaande figuur geeft een indicatie⁴ van de verdeling van de uitgaven naar de werksoorten.

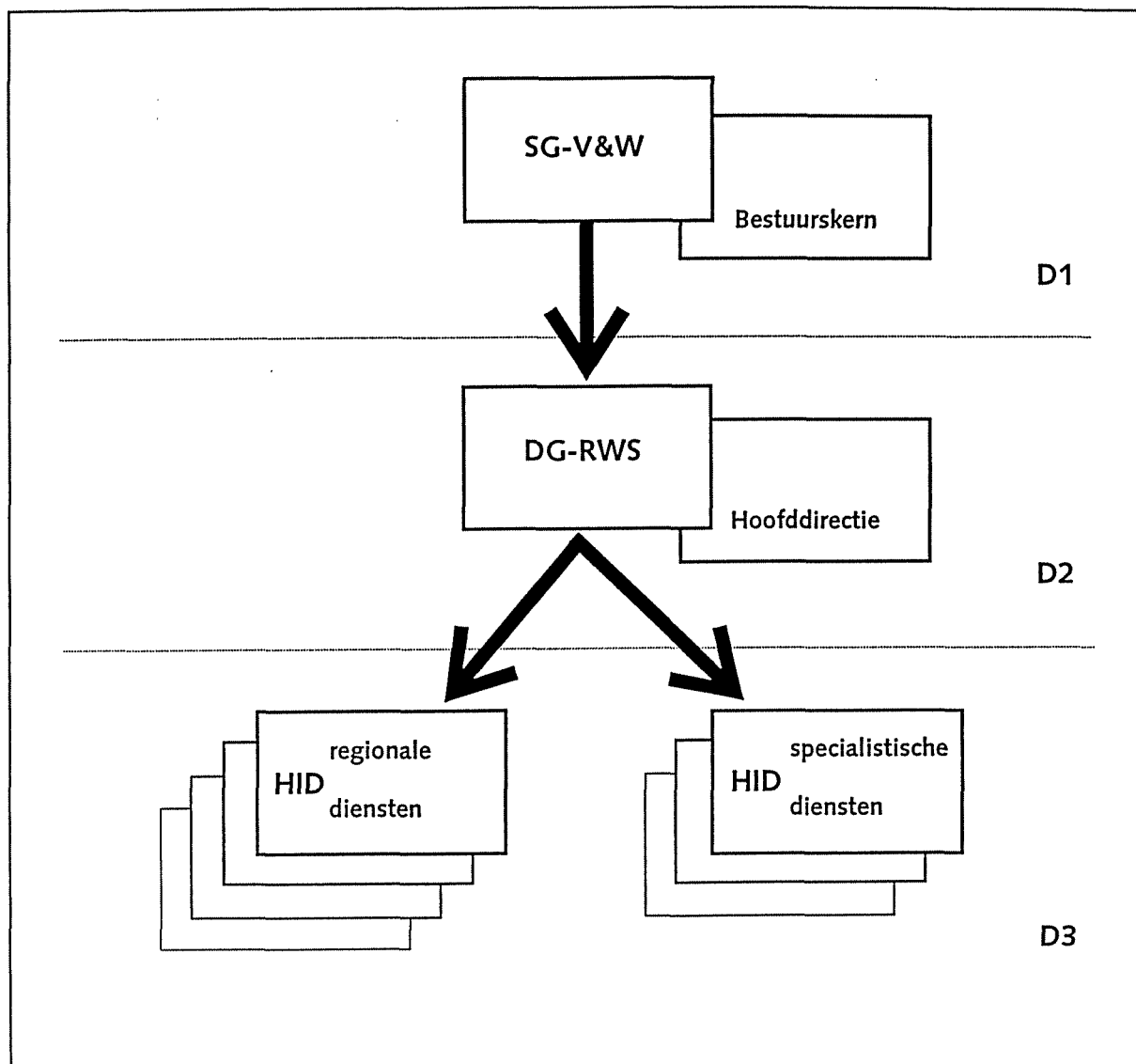
Figuur 1: Verdeling van uitgaven naar de werksoorten



RWS verricht zijn taken als onderdeel van het ministerie van V&W. De organisatorische plaats van de uitvoeringsorganisatie van RWS wordt in de onderstaande figuur weergegeven.

⁴ Deze verdeling is een indicatie omdat de huidige administratie hierop nog niet is ingericht. Dit geldt vooral voor de werksoorten beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek. De verdeling is gebaseerd op de ontwerpbegroting 1995.

Figuur 2: Organisatorische plaats van de uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat



3. Een situatieschets: inputsturing

Voordat op de gewenste sturing en bedrijfsvoering van RWS wordt ingegaan, wordt hieronder de context geschetst waarin RWS opereert. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zijn van invloed op het functioneren van RWS. Tussen deze ontwikkelingen en doelmatige bedrijfsvoering is een spanningsveld ontstaan. Dit komt tot uitdrukking in verschillende knelpunten die grotendeels effecten zijn van inputsturing.

3.1. Maatschappelijke ontwikkelingen

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben economische groei en daarmee groei van het transport van mensen en goederen veroorzaakt. Zo hebben hogere inkomens, meer vrije tijd en de scheiding van wonen en werken geleid tot een sterk toegenomen (auto)mobiliteit. Voor RWS betekenen deze ontwikkelingen een sterke groei van de verkeersinfrastructuur, met daaraan gekoppeld een toename van het te beheren en te onderhouden areaal. Daarnaast geven de hogere verkeersintensiteiten op zich ook meer onderhoud. Infrastructuur is kostbaar. Met het oog hierop dient een optimale benutting van de huidige infrastructuur te worden nagestreefd, bijvoorbeeld door middel van (te bedienen) elektronische hulpmiddelen, maximale openstelling (24-uurs bediening) en zo min mogelijk hinder bij onderhoud (nachtwerk). Ten slotte heeft de toegenomen (auto)mobiliteit ook gevolgen voor de verkeersveiligheid. Daarom wordt ook hieraan veel aandacht besteed.

Wat het risico van overstroming betreft, wordt geëist dat dit tot een minimum wordt teruggebracht, terwijl het nimmer kan worden uitgesloten. Daarmee is de oudste taak van RWS, de bescherming tegen het water, nog onverminderd actueel. Het risico van overstroming verandert evenwel met de tijd, bijvoorbeeld omdat de rivieren worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, maar ook door veranderingen in landgebruik en klimaat. Ook zeespiegelrijzing en bodemdaling vragen om inzicht in de problemen teneinde adequate maatregelen tegen overstromingen te kunnen nemen.

Bij het waterbeheer vormt het milieu een toenemend punt van zorg. De industrialisering van de samenleving gaat gepaard met een toenemend scala van milieubelastende stoffen. Maatregelen om dat tegen te gaan of om reeds opgetreden verontreinigingen, zoals van de waterbodem, te saneren worden steeds kostbaarder. Om tot daadwerkelijk effectieve maatregelen te kunnen komen, is kennis nodig van de kwaliteit van het watermilieu, alsmede inzicht in de werking van watersystemen en in de factoren die daarop van invloed zijn. Dit kan niet meer worden gerealiseerd zonder het gebruik van complexe computermodellen en adequate monitoringsystemen. Voor de toekomst zal een integraal beheer van water, waterbodems en oevers tot een belangrijke meerwaarde kunnen leiden, waarbij de watersystemen geschikt worden en blijven voor zowel de gebruiksfuncties als de natuurlijke functies.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen dienen, vanuit de zorg voor de kwaliteit van ons leefmilieu en vanwege de hinder van specifieke projecten, de aanleg van infrastructuur en de wijze

van invulling van het duurzaam waterbeheer zeer kritisch te worden benaderd. Een open dialoog met de samenleving is een vereiste om tot maatschappelijk gewenste en aanvaarde produkten te komen. Binnen RWS loopt een aantal projecten om deze dialoog te verbeteren. Besluiten vereisen zorgvuldige procedures, goede onderbouwing en een open communicatie met de samenleving. Daarbij dient te worden gestreefd naar de laagste maatschappelijke kosten.

Als er één ding boven water staat, dan is het de wetenschap dat de maatschappelijke discussie steeds weer over het concrete produkt van RWS gaat. Of het nu gaat om een nieuwe weg, het oplossen van de filevorming, een hogere dijk, het vergroten van de verkeersveiligheid, een schonere rivier..... Steeds weer is er de spanning tussen politieke ambities, beschikbare (financiële en personele) middelen en fysieke mogelijkheden om maatschappelijke wensen te realiseren.

3.2. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Naast de bovengenoemde ontwikkelingen zijn ook ontwikkelingen op het politiek-bestuurlijke vlak van invloed geweest op de huidige sturing en bedrijfsvoering van RWS. Daarbij moet gedacht worden aan grote operaties zoals privatisering, decentralisatie en afslanking, maar ook aan de operatie comptabel bestel.

Privatisering

Privatisering is bij RWS in hoofdzaak tot uitdrukking gekomen in uitbesteding van werkzaamheden, of liever gezegd in een verdergaande uitbesteding. Uitbesteding is voor RWS een van oudsher bekend fenomeen. Bij het overgrote deel van de kerntaken (thans in geld gemeten bijna 80%), zoals het ontwerpen, aanleggen en onderhouden van infrastructuur worden steeds meer werkzaamheden uitbesteed. Meer uitbesteden heeft op twee manieren plaatsgevonden. Ten eerste is er de volledige uitbesteding van taken die niet tot de kerncompetenties worden gerekend, zoals de feitelijke uitvoering van werken bij aanleg en beheer en onderhoud enerzijds en bewaking, kantinediensten en andere ondersteunende activiteiten anderzijds. Ten tweede is er een bredere inschakeling van de private sector bij de kerncompetenties, zoals bij ontwerp en voorbereiding van werken en toezicht op de uitvoering. Uitgangspunt daarbij is: RWS is een deskundig opdrachtgever. Dat wil zeggen dat RWS in staat is om functionele eisen en randvoorwaarden te formuleren, en de kwaliteit van de resultaten en de rechtmatigheid van de uitgaven kan beoordelen.

Decentralisatie

De decentralisatie heeft bij RWS voornamelijk haar gestalte gekregen in het overdragen van het beheer van lokale en regionale infrastructuur en het overdragen van subsidiemiddelen naar regionale overheden. Uitgangspunt bij de herschikking van het wegenbeheer en bij de decentralisatie van natte infrastructuur is dat het bestuurlijk niveau in overeenstemming is met de functionele schaal van het object. Nadat de decentralisatie haar beslag heeft gekregen, bij de wegen is dat reeds het geval, zal RWS nog uitsluitend de zorg voor de hoofdinfrastructuur hebben (hoofdwegen, grote rivieren, kust en kustwateren). De kennisontwikkeling voor de uitvoering van de kerntaken, óók ten dienste van de andere overheden, blijft wel een taak van RWS.

Afslanking

Tussen 1982 en heden heeft RWS, mede door een grotere uitbesteding en de decentralisatie, maar ook door automatisering en andere efficiencyverbeteringen, een aantal omvangrijke afslankingstaakstellingen uitgevoerd. De begrotingssterkte is teruggelopen van 13.700 fte's (full-time-equivalenten) in 1982 tot ruim 9.800 fte's in 1995. Het directe gevolg van de afslanking is een geringere instrooming van nieuw personeel met nieuwe kennis en vaardigheden. Dit heeft geleid tot een kwaliteitsverarming van het personeelsbestand.

Operatie comptabel bestel

De operatie comptabel bestel is van geheel andere orde. Deze rijksbrede operatie, die is gestart in 1987, heeft ook voor RWS vooral als doel gehad de tekortkomingen in de administratieve organisatie weg te werken. Een belangrijk meetpunt daarbij is de goedkeurende accountantsverklaring. Bij alle onderdelen van het Rijk en ook bij RWS zijn tal van verbeteringen aangebracht. Er is veel energie gestoken in de beschrijving van de administratieve organisatie om een goedkeurende accountantsverklaring mogelijk te maken. Met grote personele inspanning wordt alles op alles gezet om over 1995 een goedkeurende accountantsverklaring te verkrijgen. Als gevolg hiervan is de aandacht voor de doelmatigheid enigszins naar de achtergrond verschoven. Niet onvermeld mag blijven dat tijdens de operatie comptabel bestel een geheel nieuwe administratie is ingevoerd, die ingrijpend is geweest voor geheel V&W.

3.3. Knelpunten in besturing en bedrijfsvoering

De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen kunnen op gespannen voet staan met een doelmatige bedrijfsvoering. Enerzijds is sprake van een maatschappelijke roep om en discussie over concrete produkten; maatregelen die genomen moeten worden om bijvoorbeeld infrastructurele problemen op te lossen. Anderzijds is er aandacht voor aspecten, die los van de produkten, de bedrijfsvoering raken. Zo is er de wens om af te slanken. Gaat afslanking, zoals in het geval van decentralisatie, gepaard met de overdracht van taken aan anderen, dan is er geen probleem. Bij het verkleinen van de personeelsomvang zonder dat het takenpakket navenant wordt aangepast ontstaat er wel een probleem. Een andere illustratie is de politiek-bestuurlijke aandacht voor en de druk op de kasmatische ontwikkelingen per begrotingsjaar die gevolgen voor de besturing van en binnen RWS heeft gehad. De tussentijdse begrotingsaanpassingen, uit macro-oogpunt soms nodig voor de realisatie van de doelstellingen met betrekking tot het financieringstekort, lokken soms een minder doelmatige uitvoering van het beleid uit. Deze voorbeelden schetsen een spanning tussen een macro-doelstelling van het Rijk, in casu een kleinere overheid c.q. een verlaging van het financieringstekort, en een micro-doelstelling, een doelmatige bedrijfsvoering⁵.

⁵ Dit spanningsveld is beschreven in het Heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer', Rapport van de Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, Ministerie van Financiën, 1991.

Dit spanningsveld, dat overigens klassiek is voor overheidsorganisaties, komt tot uitdrukking in verschillende knelpunten die bij RWS waarneembaar zijn als wat dieper in de organisatie wordt gedoken. Deze knelpunten zijn grotendeels effecten van inputsturing.

Hieronder volgt een opsomming van de knelpunten. Let wel, het gaat daarbij om typering, niet om situaties die zich overal op dezelfde wijze voordoen. Ook zij erop gewezen dat een bepaalde maatregel, waarvan de negatieve effecten worden benadrukt, vaak ook positieve gevolgen heeft. Achter elke in de praktijk ontstane situatie zit op zich zelf een rationele rechtvaardigingsgrond. Nadenken over financiële vernieuwing bij RWS betekent een bezinning op de vraag: "waar staan we nu met de sturing en bedrijfsvoering bij RWS en is het tijd voor verandering of juist niet"?

Scheiding tussen apparaat en programma

De scheiding tussen de apparaats- en programmauitgaven heeft er in de voorbije periode toegeleid dat, bijvoorbeeld om de afslankingstaakstelling te realiseren, personeel is afgevoerd en werkzaamheden zijn uitbesteed. De uitgaven voor personeel en materieel zijn daarmee verminderd, maar tegelijk is de uitbesteding ten laste van de programma-artikelen gebracht en zijn additionele kosten voor afvloeiing ontstaan (wachtgelden, omscholingskosten, enzovoort). Er wordt (vaak voor een hoger bedrag) extern personeel ingehuurd om de (toegenomen) taken uit te voeren die voorheen door eigen personeel werden uitgevoerd. Dit laatste heeft grote weerstanden bij het personeel opgeroepen. Dezelfde ontwikkeling heeft zich ten aanzien van de materiële en automatiseringsuitgaven voorgedaan. Als gevolg van een gebrek aan middelen op het apparaats- en automatiseringsartikel zijn, naast personele uitgaven, ook materiële uitgaven en automatiseringsuitgaven direct ten laste van een project (en dus ten laste van het programma-artikel) gebracht. Het uiteindelijke effect is dat minder producten zijn geproduceerd.

Hoewel de koppentaakstelling is afgeschaft, is er toch sprake van een strakke scheiding tussen apparaatsuitgaven, de uitgaven voor personeel en materieel, en de programmauitgaven. De Comptabiliteitswet schrijft ook voor dat er per hoofdbeleidsterrein aparte begrotingsartikelen voor personeel en materieel zijn. Sommige uitgaven in de personele en materiële sfeer zijn echter geen apparaats- maar programmauitgaven. Bij RWS zijn er uitgaven voor personeel en materieel die direct benodigd zijn voor de uitvoering van programma's of projecten. Dit betekent dat een strakke scheiding tussen apparaat en programma voor RWS niet goed werkbaar is.

Jaargrenzen

Verschuivingen in de projectuitvoering gaan dikwijls over jaargrenzen heen. Hoewel door het Infrastructuurfonds de problematiek van het schuiven met budgetten over de jaargrenzen heen voor de programma-artikelen in principe niet meer geldt, het eventueel niet bestede geld blijft immers over de jaren heen in het Infrastructuurfonds, is er in de praktijk ieder jaar toch weer politieke en bestuurlijke druk om de begroting uit te putten. Begrotingsuitputting in kastermen wordt opgevat als teken dat het programma of het produkt is gerealiseerd. In de praktijk hoeft dit niet altijd een goede indicator te zijn. Bovendien vergt de doelstelling begrotingsuitputting per jaar veel energie. Een project dat qua kasafwikkeling wat trager of sneller loopt dan geraamd, kan zo tot aanpassingen in

vele andere projecten leiden, terwijl er bedrijfsmatig gezien eigenlijk niets aan de hand hoeft te zijn. Zo kan kassturing aan het einde van het jaar leiden tot een geforceerde, soms ondoelmatige begrotingsuitputting.

Financieel-administratieve systemen; de verplichtingen-kasadministratie

Tijdens de operatie comptabel bestel is bij het ministerie van V&W een nieuw financieel-administratief systeem geïntroduceerd; de verplichtingen-kasadministratie. Eén van de grondgedachten van het verplichtingen-kasdenken is dat iedere aangegane verplichting wordt vastgelegd en betalingen worden gerelateerd aan de aangegane verplichtingen. Een tweede grondgedachte is dat vanuit de aangegane verplichtingen en verplichtingen die nog moeten worden aangegaan, zicht wordt verkregen op de kasmeerjarenramingen. Ook dit ramingsproces is volledig geautomatiseerd. Voor RWS is het evenwel een probleem dat het systeem zodanig is ingericht dat verplichtingenramingen vanuit een detailniveau worden opgebouwd. Verplichtingenramingen worden in dit systeem vanaf de deelverplichtingen opgebouwd en vervolgens vertaald in kasramingen. Daar projecten nooit precies volgens de planning verlopen, moeten er later vele wijzigingen op detailniveau worden aangebracht, zonder dat op het geaggregeerde niveau de ramingen veranderen. Steeds moeten de verplichtingen-kasmatrices, die in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting zijn opgenomen, weer kloppend worden gemaakt, hetgeen een zeer arbeidsintensief proces is (zonder dat het nut daarvan duidelijk is).

Een bijkomend probleem is dat het soms nog niet mogelijk is de precieze meerjarige verplichtingenraming te maken. De omvang van een nieuw project is wel bekend, en ook kan een goede meerjarige kasraming gemaakt worden, maar de raming van de spreiding van de verplichtingen over de jaren is lastiger te maken, bijvoorbeeld omdat marktomstandigheden een rol spelen bij de latere afweging om een project in één keer of in fasen aan te besteden.

De administratieve organisatie en de beoordeling van de rechtmatigheid

Alles wordt op alles gezet om over 1995 een goedkeurende accountantsverklaring te verkrijgen. Veel van de werkzaamheden van RWS worden in feite door anderen uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan het onderhoud van de wegen en de aanleg van wegen, die door aannemersbedrijven worden uitgevoerd. Om te beoordelen of het werk door de derden goed wordt uitgevoerd, of in andere woorden of er conform afspraak geleverd wordt, is de administratieve organisatie in de afgelopen periode aangepast.

RWS hanteert voor het schrijven van bestekken in het algemeen de Rationalisering-Automatisering-Wegenbouw-systematiek (RAW-systematiek). Met behulp van deze systematiek worden en detail de activiteiten beschreven die de aannemer moet verrichten om het gevraagde produkt te realiseren. De activiteiten worden uitgedrukt in verrekenbare hoeveelheden, die als zodanig in de bestekken zijn opgenomen. Deze systematiek maakt een goede prijsvergelijking van de aanbiedingen mogelijk. Hoe meer echter en detail de activiteiten in het bestek zijn beschreven, hoe meer controle-activiteiten tijdens de uitvoering zullen moeten worden verricht om de rechtmatigheid van de daaruit voortvloeiende uitgaven te kunnen aantonen. Inherent daaraan nemen de administratieve werkzaamheden

toe. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij de controle bij de specialistische diensten op met name de urencontracten voor uitbestede onderzoeken. De administratieve organisatie voorziet thans in zeer intensieve controlemaatregelen in het primaire proces. De kwalitatieve beoordeling van het produkt dreigt daardoor in het gedrang te komen.

Arbeidsvoorwaarden

Omdat RWS een uitvoeringsorganisatie is, gebeurt het nogal eens dat centraal afgesproken secundaire arbeidsvoorwaarden voor RWS anders uitwerken dan oorspronkelijk was bedoeld. Voorbeelden hiervan zijn het dienst- en werktijdenbesluit, het verbod op nachtwerk voor 55-plussers en het nieuwe reisbesluit.

Veel nachtwerk betreft de bediening van objecten. Het verbod op nachtwerk voor ouderen heeft geleid tot onderbezetting, (ongeoorloofd) structureel overwerk tijdens de nachtdiensten van de jongere werknemers en tot overcapaciteit tijdens de overige diensten. Omdat de ouderen hun vaste toelage voor onregelmatige dienst behouden is de animo om individueel toestemming aan te vragen voor nachtdienst niet groot. Voor de organisatie betekent dit een financiële lastenverzwaring, arbeidsonrust en veel inefficiëntie bij de bedrijfsvoering.

Hetzelfde geldt voor het reisbesluit Binnenland. Dit had enerzijds als doel om de reiskosten te verlagen, anderzijds om te komen tot een meer correcte tegemoetkoming in de reiskosten. Voor RWS heeft het nieuwe reisbesluit per saldo echter geleid tot meer kosten. Veel projecten en objecten zijn namelijk niet met het openbaar vervoer bereikbaar; ze worden dagelijks met de auto bezocht. Het betreft hier vaak de veelrijders, waardoor de gemiddelde kilometervergoeding, door het thans gehanteerde eenheidstarief, hoger uitkomt dan voorheen. In de oude situatie was nog sprake van een lager tarief naarmate men meer kilometers reed. Het aanschaffen van leaseauto's staat weer haaks op het beleid van V&W, dat streeft naar het terugdringen van de automobiliteit.

De onbekendheid met en de ingewikkeldheid van de arbeidsvoorwaarden leiden er ook toe dat managers vaak op safe spelen en bijvoorbeeld bij tijdelijke klussen liever duurder extern personeel via een bureau inhuren dan ambtelijk personeel op tijdelijke contracten benoemen.

Een relatie tussen projecten in voorbereiding en toekomstig budget

Het realiseren van infrastructurele projecten kent een lange doorlooptijd. Daardoor kan er een fors tijdverschil zijn tussen de verkenning en/of nadere bestudering van infrastructurele knelpunten en de eventuele uiteindelijke realisatie. Ook tussen de voltooiing van de planstudies inclusief de ruimtelijke inpassing en de fase van de aanvang tot en met de realisatie van de werkzaamheden kunnen meerdere jaren verstrijken. Dat maakt het lastig om de samenhang te bewaren tussen de omvang van de in studie te nemen projecten en de budgettaire mogelijkheden over 5-15 jaren. Het is belangrijk om evenwicht te vinden tussen de hoeveelheid projecten in voorbereiding en de budgettaire mogelijkheden. Enerzijds moeten er voldoende projecten worden voorbereid om ervoor te zorgen dat ze tijdig in uitvoering kunnen worden genomen. Anderzijds moet worden voorkomen dat er meer projecten in voorbereiding zijn dan binnen de budgettaire mogelijkheden kunnen worden uitgevoerd.

Relatie tussen de hoofddirectie en de regionale directies/specialistische diensten

Op dit moment sluit de DG-RWS een managementcontract met de HID's van zowel regionale directies als specialistische diensten. Het managementcontract is vooral inputgericht. De nadruk ligt op de uitputting van budgetten. De verantwoording over de realisatie van de produkten komt hierdoor in het gedrang. Dit leidt ertoe dat het principe van integraal management nog niet kan worden waargemaakt.

Onderlinge relaties tussen directies

In de onderlinge relaties tussen regionale directies en specialistische diensten wordt gewerkt volgens het stramien van opdrachtgevende-opdrachtnemende directies. De opdrachtgevende (vaak regionale) directie huurt een opdrachtnemende (vaak specialistische) directie in voor het maken van een specifiek (onderdeel van een) produkt. Voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is het van belang de totstandkoming van het produkt te beheersen. Daarvoor zijn goede afspraken, met daaraan gekoppeld een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, en een goed beheersinstrumentarium nodig.

Een extra probleem ontstaat als de opdrachtgever de middelen voor het maken van het produkt overhevelt naar de opdrachtnemer. De opdrachtnemer krijgt hierdoor de mogelijkheid om te schuiven tussen de budgetten die voor verschillende produkten aan hem ter beschikking zijn gesteld. Problemen kunnen dan ontstaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over wie verantwoordelijk is voor het oplossen van eindejaarsproblematiek en budgetoverschrijdingen als gevolg van mee- of tegenvallende aanbestedingsresultaten.

De beschreven (onbedoelde) neveneffecten van allerlei los van elkaar staande maatregelen belemmeren de noodzakelijke versterking van het kostenbewustzijn in de organisatie.

3.4. Maatregelen in de afgelopen periode

De hierboven genoemde belemmeringen zijn niet van het ene op het andere moment ontstaan. En natuurlijk is er gewerkt aan oplossingen voor concrete problemen. Onder de noemer jaargrenzen is hierboven het probleem van de kasramingen aangestipt. Evident is, dat naarmate ramingen beter zijn, het probleem zich veel minder voordoet. Daarom heeft RWS een project dat gericht is op het maken van betere ramingen voor de infrastructuur; het *Project Ramingen Infrastructuur (PRI)*. Dit project had als doel om binnen RWS te komen tot een betere en meer uniforme manier van ramen van de projectuitgaven. Ook is in het rapport "Afspraak is afspraak" nagegaan welke strategische gedragingen in het ramingsproces in de tijd zijn ontwikkeld, die per saldo de kwaliteit van de ramingen kunnen verstoren. Het project heeft geresulteerd in een beter bewustzijn bij managers, projectleiders en medewerkers van het belang van juiste ramingen. Er wordt momenteel een Steunpunt Ramingen Infrastructuur bij de Bouwdienst ingericht, dat als doel heeft om binnen RWS een verdere verankering van de PRI-systematiek bij ramingen te realiseren.

Ook op andere deelterreinen kent RWS projecten om de bedrijfsvoering te verbeteren. Enkele projecten zijn inmiddels afgerond. Hieronder volgt een korte impressie.

BeheersPlan Nat

Per regio is een Beheersplan Nat (BPN) opgesteld. Uitgangspunt daarbij is het integraal omgaan met water. In een BPN zijn de overeengekomen streefbeelden en doelen vertaald naar concrete maatregelen. De uitvoering van deze maatregelen leidt tot de gewenste kwaliteit van de per watersysteem toegekende gebruiksfuncties. BPN is derhalve een programmeringshulpmiddel dat door prioritering leidt tot een afgewogen planning van het natte beheer, zowel aanleg als onderhoud per watersysteem. In het kader van de verdere ontwikkeling van het BPN worden op dit moment kengetallen ontwikkeld die zijn gericht op het voorspellen hoe de onderhoudstoestand zich gaat ontwikkelen (wanneer moet worden ingegrepen) en welke maatregelen dan (eventueel) nodig zijn. Deze kengetallen dienen enerzijds om een bedrijfseconomische afweging te kunnen maken over de te nemen maatregelen (onderhoud), en anderzijds om het moment van falen (functieverlies) te kunnen voorspellen en tijdig tot vervanging te kunnen overgaan.

Audit Bediening

De audit Bediening heeft zichtbaar gemaakt welke verschillen er zijn in het bedieningsregime en de efficiency tussen de diensten qua inzet van mensen voor de bediening van objecten. Ook de factoren die de verschillen veroorzaken zijn opgespoord.

Wegbeheer 2000

In het kader van het project Wegbeheer 2000 wordt een totaal beheersplan voor aanleg en beheer & onderhoud van het hoofdwegennet opgesteld, waarbij wegen als een netwerk worden beschouwd. In dit beheersplan wordt een duidelijke koppeling gelegd tussen de beleidsdoelstellingen in termen van gebruiksfuncties en de bijbehorende programma's. Voor de toewijzing van de middelen voor het dagelijks onderhoud wordt gebruik gemaakt van kengetallen. De toewijzing van de middelen voor het niet-dagelijks onderhoud gebeurt net als bij aanleg en verkeersbeheersing op projectbasis.

Bedrijfsvergelijking Noord-Holland/Zuid-Holland

In de bedrijfsvergelijking tussen de regionale directies Noord- en Zuid-Holland, die recent heeft plaatsgevonden, zijn produkten en middelen in relatie met elkaar gebracht. Dit heeft inzichten opgeleverd in prijs/prestatieverhoudingen en verschillen in ondernemersafwegingen (zelf doen, uitbesteden aan specialistische dienst, uitbesteden aan markt) tussen beide directies. Daarnaast is de bedrijfsvergelijking als proces waardevol: van elkaar leren en spiegelen aan resultaten van collega's.

4. Naar sturing op produkten: outputsturing

Bij de beschrijving van de huidige situatie zijn problemen van verschillende aard en van uiteenlopend gewicht aan de orde gekomen. De problemen zijn grotendeels terug te voeren op inputsturing. Sturing op produkten is het alternatief. In het navolgende wordt beargumenteerd waarom en op welke wijze.

4.1. Uitgangspunten sturing RWS

Bij de besturing binnen V&W als geheel en RWS in het bijzonder wordt sinds een aantal jaren uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- Integraal management;
- Sturing op hoofdlijnen;
- Verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie;
- Bewaking van de gelijkwaardige positie van *kennis*, *beleid* en *uitvoering* omdat de sterke interactie van deze drie pijlers van de V&W-organisatie in hoge mate bepalend is voor de kwaliteit van de eindprodukten. Voor een aantal cruciale kennisvelden bestaan binnen RWS daarom specialistische diensten.

Aan deze bestaande uitgangspunten worden de volgende uitgangspunten toegevoegd:

- Sturen op produkten, waarbij produkten de basis vormen voor het maken van afspraken en het afleggen van verantwoording;
- Inzicht in de uitgaven van de produkten teneinde transparantie en kosteninzicht te bewerkstelligen;
- Voor iedere opdracht is er een opdrachtbeschrijving, en moet een opdrachtgever en een opdrachtnemer worden benoemd.

De bestaande uitgangspunten lossen de spanning tussen de middelenkant en de produktenkant, zoals die in de vorige hoofdstukken is beschreven, niet op. Aan de middelenkant moet soms aan maatregelen voldaan worden, zonder dat de gevolgen voor de produkten vooraf duidelijk zijn. Dat probleem is alleen op te lossen als de middelen consequent aan de produkten worden toegedeeld en als sturing en besluitvorming primair aangrijpen bij de produkten. Dat betekent dat uitgaven aan produkten worden gekoppeld. Deze lijn van denken houdt onder meer in dat er geen aparte taakstelling meer is voor de personele en materiële uitgaven, die direct samenhangen met de produkten. Er gelden geen randvoorwaarden meer voor de personele aantallen. De afweging zelf doen-uitbesteden wordt gemaakt op bedrijfsmatige (uit oogpunt van het handhaven van kwaliteitsniveau en daarmee het behouden van deskundig opdrachtgeverschap) en bedrijfseconomische ("zo goedkoop mogelijk") gronden.

Voor ieder produkt is er volgens deze opvatting binnen RWS één primair verantwoordelijke directie. Deze directie is aanspreekbaar op het realiseren van het produkt en de middelen die daarvoor benodigd zijn. Dat is een verdergaande stap op de weg naar integraal management.

Binnen de kaders van de te maken contractafspraken zal de verantwoordelijke directie de middelen zo doelmatig mogelijk inzetten. Er worden vrijheidsgraden ingebouwd ten aanzien van de inzet van middelen. De koppeling van produkten en middelen betekent dat na afloop van de contractperiode rekening en verantwoording wordt afgelegd ten aanzien van de realisatie van de produkten en de daarbij ingezette middelen. Indien de realisatie afwijkt van de contractafspraken zal dit in de volgende periode doorwerking hebben voor het nieuw af te sluiten contract en de verantwoordelijke opdrachtnemer. Daarbij is het wel van belang dat duidelijkheid moet bestaan over de factoren die geleid hebben tot afwijking van de contractafspraken.

Maatregelen over de inzet van middelen van een hoger niveau, zoals parlement, regering, bestuursraad van V&W en DG-RWS, zullen altijd gepaard gaan met het aangeven van de consequenties voor de produkten. Een produktbenadering komt neer op een bedrijfsvoering die transparanter wordt. Wat wordt verstaan onder sturen op produkten en wat dit betekent voor de sturing van en binnen RWS wordt in de navolgende paragrafen uitgewerkt.

4.2. De produkten van RWS

De produkten van RWS zijn een afgeleide van de in hoofdstuk 2 genoemde werksoorten, te weten:

1. Beheer en onderhoud;
2. Bediening;
3. Aanleg/investeringen;
4. Subsidies;
5. Basisgegevens;
6. Beleidsvoorbereiding en evaluatie;
7. Anticiperend onderzoek.

RWS-produkten komen tot stand via werkprocessen. Per werksoort wordt een werkproces onderkend. Een werkproces is het totaal van stappen die binnen het ministerie van V&W worden doorlopen om van initiatieven tot maatschappelijke produkten te komen. In een werkproces worden stappen, actoren, verantwoordelijkheden en (tussen)produkten aangeduid. Vanuit de werkprocessen kunnen clusters van produkten worden afgeleid; programma's en deelprogramma's.

Een programma is een pakket gelijksoortige en/of samenhangende maatregelen met een voortschrijdend meerjarig karakter. Een programma resulteert in een aantal maatschappelijke produkten die bij moeten dragen aan de realisatie van gewenste (beleids)effecten. Zo worden voor de werksoort "aanleg" een programma "aanleg wegen" en een programma "aanleg rijkswateren" onderscheiden. Een programma wordt vertaald in deelprogramma's.

Een deelprogramma heeft betrekking op de maatregelen en daaruit voortvloeiende produkten in een bepaalde fase van het werkproces. Bij de fasering is voor wat betreft de werksoort "aanleg" aangesloten bij de fasering die wordt gehanteerd in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Zo bestaat het programma "aanleg wegen" uit de deelprogramma's "initiatief", "verkenning", "planstudie" en "realisatie". Bij de deelprogramma's wordt onderscheid gemaakt tussen D2-deelprogramma's die de hele RWS (het hele land), als uitvoeringsorganisatie, beslaan en D3-deelprogramma's, die regionale directies (een regio) en specialistische diensten beslaan.

Het onderscheid in werksoorten betekent niet dat er geen relatie is tussen werksoorten. Zo leidt aanleg na gereedkoming van een nieuw project tot meer onderhoud, maar kan ook tijdelijk tot minder onderhoud leiden.

Ter illustratie is in het onderstaande overzicht de rij werksoort-programma-deelprogramma uitgewerkt voor de eerste vier werksoorten:

Tabel 1: Overzicht van de rij werksoort-programma-deelprogramma voor de werksoorten beheer en onderhoud, bediening, aanleg/investeringen en subsidies

werksoort	beheer en onderhoud (b&o)	bediening	aanleg /investeringen	subsidies (subs.)
programma	b&o wegen b&o rijkswateren	bediening droog bediening nat	aanleg wegen *) aanleg rijkswateren	subs. Onderliggend Wegen-Net (OWN) subs. Openbaar Vervoer (OV) subs. VerkeersVeiligheid (VV)
D2 & D3- deelpro- gramma	voorbereiding **) realisatie	voorbereiding **) realisatie	initiatief verkenning planstudie realisatie	initiatief verkenning planstudie realisatie

*) Inclusief benutting

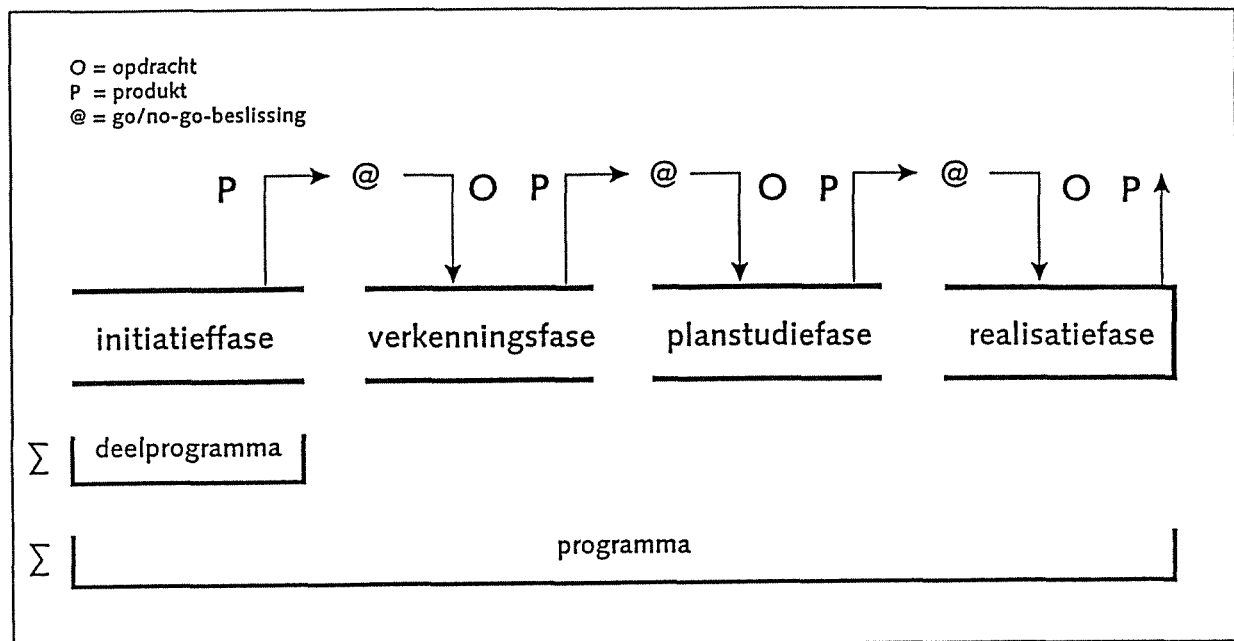
**) Bij de werksoorten beheer en onderhoud en bediening wordt de voorbereiding niet nader onderverdeeld zoals bij aanleg en subsidies het geval is.

4.3. Sturing op produkten in hoofdlijnen

De sturing binnen het departement vindt plaats per (deel)programma, dus op produkten. Het sturen op deelprogramma's is uitgewerkt voor de werksoort "aanleg/investeringen". De gedachte is om deze aanpak ook voor andere werksoorten op te zetten. Daarbij kunnen nuanceringsen nodig blijken te zijn.

De onderverdeling van programma's in deelprogramma's heeft twee functies. Uit beleidsmatig oogpunt biedt de onderverdeling de mogelijkheid tussentijds go/no-go-beslissingen te nemen op basis van de vraag of de deelprogramma's bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen (effectiviteit). Figuur 3 brengt de beslismomenten voor het programma "aanleg" in beeld.

Figuur 3: Beslismomenten ten aanzien van het programma "aanleg" in deelprogramma's



Vanuit de beheersmatige invalshoek gezien is het maken van contractafspraken per fase beter mogelijk gezien de vaak lange looptijd van projecten. Een fase is nu eenmaal beter te overzien dan het totale proces. De totale uitgaven van een project (van initiatief tot eindprodukt) worden beheerst door de sturing per fase. Op de go/no-go-beslismomenten tussen de fasen vormen de totale projectkosten alsmede de beschikbare middelen in de (nabije) toekomst ook een onderdeel van de afweging.

In de onderstaande tabel wordt ter illustratie de relatie tussen projecten, deelprogramma's en programma's in beeld gebracht voor het programma "aanleg wegen".

Tabel 2: Overzicht relatie programma's, deelprogramma's, projecten

projecten	programma aanleg wegen				TOTAAL
	deelprogr. initiatief	deelprogr. verkenning	deelprogr. planstudie	deelprogr. realisatie	
project 1	*)				Σ project 1
project 2					Σ project 2
project 3					Σ project 3
project 4					
.....					
TOTAAL	Σ deelprogr. initiatief	Σ deelprogr. verkenning	Σ deelprogr. planstudie	Σ deelprogr. realisatie	Σ programma aanleg wegen

*) De cellen bevatten uitgaven, produkten en mijlpalen.

4.4. De relatie tussen de bestuurskern en de uitvoeringsorganisatie

De besturing van (deel)programma's vindt plaats in het kader van de beleidscyclus en de planning en controlcyclus. De beleidscyclus wordt, in globale termen, onderverdeeld in beleid, programmering, uitvoering en evaluatie. Het beleid bepaalt de te bereiken doelen op langere termijn, terwijl in de programmering het beleid vertaald wordt in concrete programma's, in termen van kwantiteit, kwaliteit, tijd en prijs, die kunnen worden uitgevoerd. Met evaluatie wordt bedoeld op evaluatie van de uitvoering (voldoet de uitvoering aan de programma's van eisen die uit de programmering volgen?) en op beleidsevaluaties (worden beoogde beleidsdoelen geëffectueerd?). De resultaten van de evaluatie zijn vervolgens weer input voor het beleid. De beleidscyclus biedt een basis voor de verantwoordelijkheids- en bevoeghedenverdeling ten aanzien van de programma's.

De beleidscyclus is te kenmerken als een iteratief proces, waarin alle betrokkenen van hoog tot laag binnen V&W een rol spelen. Het proces heeft bovendien een cyclisch karakter, dat (logischerwijs) periodiek herhaald wordt.

In deze beleidscyclus zijn de rollen en taken tussen SG, beleids-DG's en DG-RWS als volgt te schetsen: opstellen van de programma's is een taak van de beleids-DG's. De beleids-DG's laten zich bij het opstellen van de programma's ondersteunen door de DG-RWS. Vanuit de diverse regionale directies en specialistische diensten (antennes in de samenleving) worden voorstellen voor de opstelling van programma's gedaan. Deze worden gebundeld en aangevuld door de leiding van

de uitvoeringsorganisatie, die tevens een uitvoerbaarheidstoets verricht. In overleg met de beleids-DG's komen op deze wijze concept-programma's tot stand. Vaststelling van de programma's geschiedt door SG en op politiek niveau door de minister. De SG draagt vervolgens de uitvoering van de programma's op aan de DG-RWS, die op zijn beurt de uitvoering, in de vorm van deelprogramma's, opdraagt aan de HID's. De DG-RWS is verantwoordelijk voor het realiseren van het programma, inclusief de daarbij behorende kwaliteitsborging en kostenbeheersing.

Met behulp van de planning- en controlcyclus worden de beleidscyclus en de uitvoering aan elkaar gerelateerd door programma's te vertalen naar de meerjarenbegroting. Hierbij vindt op D1-niveau prioriteitenstelling tussen de programma's plaats en wordt afgestemd op de budgettaire mogelijkheden. Op basis hiervan worden contractafspraken (in termen van kwantiteit, kwaliteit, prijs, tijd) gemaakt tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers over de uitvoering van (deel)programma's. Dit laatste impliceert, vergeleken met de huidige situatie, een verdere verantwoordelijkheids- en bevoegdheidentoedeling in de uitvoering.

Het contract omvat tevens aanwijzingen over de handelingsvrijheid van de DG-RWS, de kwaliteit van de organisatie, de wijze waarop audits worden gebruikt om deze kwaliteit te toetsen en de kwaliteit van informatieuitwisseling (o.a. de wijze van verantwoording).

Beleidscyclus

Op het hoogste abstractieniveau bestaat de beleidscyclus uit de volgende vijf fasen:

Ontwikkeling strategische nota's (beleid)

Deze nota's stellen lange-termijndoelen, veelal in streefbeelden. Zij komen tot stand op basis van maatschappelijke behoeften, evaluaties, monitoring en onderzoek. Het (doen) opstellen van deze nota's is een taak van de bestuurskern. De ondersteuning/uitvoering kan in veel gevallen geschieden door in- en externe adviseurs (onder andere RWS). RWS krijgt daartoe dan opdracht en budget van de bestuurskern. Voorbeelden zijn de Derde nota waterhuishouding, Kustnota, Structuurschema Verkeer en Vervoer II.

Ontwikkeling en vaststelling van programma's

De lange-termijndoelen uit de strategische nota's worden geconcretiseerd in (deel)programma's voor de middellange termijn. Het opstellen van de programma's is een taak van de bestuurskern. Op verzoek van de bestuurskern worden concept-programma's door de uitvoeringsorganisatie voorbereid. Regionale directies en specialistische diensten leveren hun inbreng. De leiding van de uitvoeringsorganisatie bundelt, vult aan en beziet de realiseerbaarheid. Immers, vaststelling van programma's zonder dat naar de realiseerbaarheid is gekeken lijkt weinig zinvol. Bij sommige programma's (met name de aanleg- en subsidieprogramma's) moet veel aandacht aan de wisselwerking tussen de bestuurskern en de uitvoeringsorganisatie worden besteed. Bij andere programma's kan dat soms beperkter zijn. In deze fase worden keuzen gemaakt tussen alternatieven. Op welke wijze prioriteiten worden gesteld wordt beschreven in bijlage IV.1.

Uitvoering van (deel)programma's

De DG-RWS is verantwoordelijk voor de uitvoering. Daartoe worden programma's vertaald in uitvoeringsgerichte deelprogramma's binnen afgesproken randvoorwaarden. De uitvoering van de deelprogramma's vindt plaats binnen de afgesproken randvoorwaarden. De uitvoering vindt plaats door de regionale directies en specialistische diensten. De DG-RWS informeert tijdens de uitvoering de SG over de voortgang van het (deel)programma. Indien bij de uitvoering van (deel)programma's de afwijking groter is dan de afgesproken vrijheidsgraden, treedt de uitvoeringsorganisatie in overleg met de bestuurskern. De DG-RWS legt over de uitvoering van de (deel)programma's verantwoording af aan de SG en de minister.

Evaluatie van de uitvoering van programma's

In deze fase is de DG-RWS verantwoordelijk voor de evaluatie van de kwaliteit van de uitvoering van programma's ("produkt-kwaliteit"), de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en de kwaliteit van de informatie. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken worden verschillende evaluatiemethoden gehanteerd.

Beleids-effectevaluatie

Bij de laatste fase is het meten en beoordelen van de effecten van een programma primair een verantwoordelijkheid van de bestuurskern. Op een meer gedetailleerde schaal kan de uitvoeringsorganisatie worden aangesproken op de "outcome" (bijvoorbeeld de reductie van voertuigverliesuren als gevolg van onderhoud en incidenten).

Planning- en controlcyclus D1-D2

De programma's resulteren in een rijksbegroting op programmaniveau. De programma's zijn meerjarig en worden jaarlijks geactualiseerd. Over de uitvoering van de (deel)programma's maken de SG en de DG-RWS *contractafspraken*. Deze afspraken zijn tweezijdig: de SG stelt middelen voor (deel)programma's ter beschikking, de DG-RWS zorgt voor de realisatie van (deel)programma's.

Een belangrijk element van de contractafspraken is dat zij een *meetlat* bevatten. Deze meetlat geeft aan waarop de opdrachtnemende contractpartner door de opdrachtgevende contractpartner, in dit geval de DG-RWS door de SG, zal worden getoetst. Hierin komen de items kwantiteit, kwaliteit, prijs en tijd terug. In bijlage IV.2 zijn voor de werksoorten beheer en onderhoud, bediening, aanleg/investeringen en subsidies de onderscheiden programma's en deelprogramma's met de bijbehorende meetlatten nader uitgewerkt. Voorts worden bij het formuleren van de contractafspraken de te realiseren producten primair in "functionele termen" (waaraan moet het produkt voldoen om de gewenste effecten te kunnen bereiken) gedefinieerd en daar waar nodig in technische termen. De definitie moet het mogelijk maken een relatie te leggen tussen produkt of output en effect oftewel: "output met gevoel voor outcome". In bijlage IV.3 wordt dit nader toegelicht.

Ten slotte zal in de verantwoordingsrapportages per (deel)programma verantwoording worden afgelegd. De SG rekent de DG-RWS af op de realisatie van de totale RWS-(deel)programma's, dat

wil zeggen op de afgesproken output in functionele termen: kwantiteit en kwaliteit van bijvoorbeeld infrastructuur gerealiseerd op bepaalde momenten (mijlpalen) en de totale kosten van een (deel)programma.

4.5. De relatie tussen de DG-RWS en de regionale directies/specialistische diensten

Uitgaande van de sturingsrelatie tussen de bestuurskern en de uitvoeringsorganisatie is de DG-RWS verantwoordelijk voor de realisatie van (deel)programma's conform de met de SG overeengekomen afspraken. Vanuit deze verantwoordelijkheid stuurt de DG-RWS op het realiseren van de deelprogramma's per directie en het zodanig in conditie houden van de RWS-organisatie dat RWS de kwaliteit van de deelprogramma's kan realiseren, nu en in de toekomst. Bij de uitvoering van deelprogramma's moet de meest gunstige prijs/prestatieverhouding worden bereikt.

Taakverdeling uitvoeringsorganisatie

Binnen de uitvoeringsorganisatie worden de contractafspraken tussen SG en DG-RWS vertaald in contractafspraken tussen DG en HID. Deze afspraken vormen mede het kader voor de inrichting van de werkprocessen. Voor elke activiteit die moet worden verricht wordt zowel een opdrachtgever als opdrachtnemer onderscheiden. Op deze wijze ontstaat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. De opdrachtgever formuleert nauwkeurig welk produkt moet worden gerealiseerd en binnen welke termijn. Hij zorgt dat voldoende middelen beschikbaar zijn. De opdrachtnemer is er voor verantwoordelijk dat het afgesproken produkt tijdig wordt gerealiseerd binnen het vastgestelde budget. Hij rapporteert regelmatig over de voortgang.

Bij de uitvoering van deelprogramma's is sprake van de volgende taakverdeling.

Het deel van de hoofddirectie dat is belast met de leiding van de uitvoeringsorganisatie heeft als taak ondersteuning bij het opstellen van de programma's door de bestuurskern en het verrichten van een uitvoerbaarheidstoets op het programma. Verder heeft de hoofddirectie als taak de totale uitvoering te monitoren, de bedrijfsvoering te coördineren, voorstellen te doen ten aanzien van netwerk/systeemontwikkeling en produktinnovatie en de kwaliteit van de RWS-organisatie en de produkten van RWS te waarborgen.

De regionale directies hebben de regiefunctie voor de deelprogramma's die onder de werksoorten beheer en onderhoud, bediening, aanleg en subsidies vallen.

De specialistische diensten zijn verantwoordelijk voor nieuwe (door onderzoek te verwerven) kennis, basisgegevens, adviezen en projectmanagement. Opdrachtgever hiervoor zijn regionale directies, de hoofddirectie of de bestuurskern. De specialistische diensten verrichten die taken om reden van efficiency, effectiviteit en kwaliteit.

Voor de specialistische diensten betekent deze taakverdeling dat zij hun opdrachten op vijf verschillende manieren ontvangen:

- De regionale directies schakelen de specialistische diensten in ten behoeve van de realisatie van de hen opgedragen deelprogramma's;
- De DG-RWS verstrekt opdrachten van een meer algemeen karakter zoals bijvoorbeeld de verzameling van basisgegevens, het verrichten van algemeen, meer op de toekomst gericht, onderzoek en het verrichten van onderzoek dat een RWS-breed belang dient;
- De bestuurskern verstrekt opdrachten voor beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek;
- De ene specialistische dienst geeft een opdracht aan een andere specialistische dienst;
- In incidentele gevallen worden ook opdrachten voor derden uitgevoerd. Werk voor derden gebeurt uitsluitend wanneer een beroep wordt gedaan op unieke kennis binnen RWS. Uitvoering van werk voor derden mag er echter niet toe leiden dat vragen vanuit de organisatie zelf als gevolg van capaciteitsgebrek niet meer kunnen worden beantwoord. Tevens mag er geen marktverstoring optreden.

Planning- en controlcyclus D2-D3

In de planning en controlcyclus D2-D3 maakt de DG-RWS *contractafspraken* met directies over te leveren deelprogramma's en de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld. De contractafspraken tussen SG en DG-RWS vormen hiervoor het kader. Evenals in de relatie tussen SG en DG-RWS gaat het om meerjarige voortschrijdende afspraken die jaarlijks bij managementcontract worden geactualiseerd. Het contract omvat tevens aanwijzingen over de handelingsvrijheid van de HID (bijvoorbeeld algemene randvoorwaarden waarbinnen diensten/directies aan elkaar, aan de bestuurskern of aan derden produkten mogen leveren of capaciteit beschikbaar mogen stellen); de kwaliteit van de organisatie, de wijze waarop audits worden gebruikt om deze kwaliteit te toetsen en de kwaliteit van informatieuitwisseling (o.a. de wijze van verantwoording).

Door de contractondertekening wordt de HID verantwoordelijk voor de realisatie van bepaalde deelprogramma's. De DG rekent de HID af op de realisatie van de deelprogramma's van de directie; dat wil zeggen de afgesproken output in functionele termen gerealiseerd op bepaalde momenten (mijlpalen) en de totale kosten van het deelprogramma.

Doorwerking contractafspraken binnen D3

De bovengenoemde contractafspraken tussen DG-RWS en HID worden binnen D3 doorvertaald naar afspraken met uiteindelijk de projectleider. Uiteindelijk wordt de projectleider afgerekend op het afgesproken concrete produkt binnen de afgesproken randvoorwaarden. Het produkt zal daarbij veelal de uitkomst van één fase in het werkproces betreffen (bijvoorbeeld realisatie).

De contractafspraken tussen DG-RWS en HID werken als volgt door in de werkprocessen. Iedere werkprocesfase start met een opdrachtverlening door het hogere organisatorische niveau. In het werkproces worden verantwoordelijken voor produkten onderscheiden. Het item kwaliteit vertaalt zich daarbij in technische, procedurele en functionele/beleidsinhoudelijke richtlijnen per onderscheiden stap.

Bijlage IV.4 bevat een toelichting op de richtlijnen in het werkproces. De systematiek voor produktformulering waarin de elementen werksoorten en programma's, werkprocessen en contractafspraken over deelprogramma's een plaats krijgen, is opgenomen in bijlage IV.5. Deze bijlage bevat tevens een uitwerking van de werkprocessen met daaraan gekoppeld de contractafspraken voor beheer en onderhoud, bediening, aanleg/investeringen en subsidies. Voor de overige werksoorten is de beschreven systematiek tevens bruikbaar.

5. De bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is de wijze waarop financiële en personele middelen worden ingezet teneinde zo effectief en efficiënt mogelijk afgesproken produkten te leveren c.q. taken te vervullen. Om een op produkten gerichte bedrijfsvoering te kunnen realiseren, zal voor RWS een ander beheersregime nodig zijn dan tot dusverre gebruikelijk is. Het ligt immers voor de hand de bedrijfsvoering aan te laten sluiten op de verantwoordelijkheden voor de produkten. Dat wil zeggen dat de middelen volledig gerelateerd worden aan de produkten.

5.1. Beheersregime

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veranderingen in het beheersregime. Daarbij gaat het om de wijze waarop uitgaven worden gekoppeld aan de produkten, de verantwoordelijkheid voor budgetten en de toedeling van budgetten.

Uitgaven toerekenen aan produkten

In de huidige situatie worden uitgaven niet toegerekend aan produkten. Zo is er nu een aparte verantwoordelijkheid voor de personeelsbudgetten, weliswaar doorvertaald naar het niveau D3. Het budget voor personeel is een aparte sturingsgrootheid. In een nieuw beheersregime is dat niet logisch meer. Door het hogere echelon, in casu D2, wordt een budget beschikbaar gesteld voor de realisatie van een afgesproken produkt. Uiteraard moet er bij de beheersing van de uitgaven van het produkt door D3 rekening worden gehouden met het gegeven dat een deel van de produktuitgaven bestemd is voor personeel dat in dienst is. De mogelijkheid om personeelsbudgetten apart te bewaken (in relatie tot omvang en kwaliteit van het personeelsbestand) blijft bestaan, het vormt echter geen afzonderlijke sturingsgrootheid meer⁶. De beslissingsbevoegdheid ligt bij degene die voor een produkt verantwoordelijk is. In het voorbeeld van de personele uitgaven ontvangt degene die voor een project verantwoordelijk is, ook de cijfers over de uitputting van het vooraf voor het project opgestelde personeelsbudget. Afhankelijk van de ontwikkelingen, stuurt de projectverantwoordelijke zonnodig bij. Er zijn verschillende mogelijkheden om een dergelijk bedrijfsvoeringsconcept binnen één directie te realiseren. In het veranderingstraject komt het aan op het kiezen van een goede administratief-organisatorische vormgeving.

De koppeling van middelen aan produkten gaat echter ook over de grenzen van de directies. Immers, de specialistische diensten kunnen taken verrichten voor de regionale directies. Dat betekent dat in dat geval de specialistische dienst uitgaven verricht voor taken waarvoor de regionale directie opdrachtgever is. De specialistische dienst moet dus een budget bewaken dat toegekend is om een taak voor de opdrachtgevende directie te verrichten. Deze budgetbewaking bij de specialistische dienst vindt plaats binnen de met de regionale directie vooraf afgesproken

⁶ Eén van de mogelijkheden ter beheersing van de personeelsuitgaven vormt hierbij het aanstellen van personeel door middel van tijdelijke contracten.

grenzen. De specialistische dienst is volledig verantwoordelijk voor de realisatie van de taak. De specialistische dienst rapporteert de regionale directie over de uitvoering van de taak. De regionale directie legt voor de realisatie van het totale produkt verantwoording af aan de DG-RWS.

Deze werkwijze stelt eisen aan de administratieve organisatie, op dezelfde wijze als dat binnen één directie het geval is, zij het dat het directie-overschrijdende aspect een extra complicatie kan vormen.

Op termijn wil RWS voor haar totale produktie naar doorberekenen van de uitgaven. Doorberekenen draagt bij aan (de omslag naar) een meer zakelijke cultuur waarbij, in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, uitgaven en prestaties afgewogen worden. Met doorberekenen wordt binnen RWS een soort situatie van vraag en aanbod rond de interne dienstverlening gecreëerd. Dat dwingt de opdrachtnemende directies of diensten tot lange-termijn denken. Vanuit het besef dat ze er zijn voor de klant moeten zij zich bezinnen op de vraag hoe hun opdrachten "op termijn" veilig gesteld kunnen worden. Dat zorgt voor een spel van tegenkrachten, hetgeen de organisatie scherp houdt. Voorwaarde is wel dat binnen RWS duidelijkheid bestaat omtrent de produkten en de produktverantwoordelijkheid.

Het toedelen van de budgetten bij toerekening

In beginsel worden de budgetten voor de produkten ter beschikking gesteld aan de directie die voor een produkt verantwoordelijk is. Zolang nog niet van doorberekenen van uitgaven van specialistische diensten aan produkten van regionale directies sprake is, lijkt het verstandig het personeel en materiële budget direct aan de specialistische dienst toe te kennen.

Het toedelen van de budgetten bij doorberekening

In een verdere fase is denkbaar dat de betreffende budgetten van de specialistische dienst worden overgeheveld naar de regionale directie. De specialistische dienst berekent dan de uitgaven door aan de regionale directie, die als opdrachtgever fungeert. Gestart wordt met doorberekenen van uitgaven, in de zin van fysiek overhevelen van geld tussen directies. Dit draagt op zichzelf al bij aan meer zakelijke verhoudingen tussen opdrachtgevende en opdrachtnemende directies. Dat stelt overigens weer andere eisen aan de administratieve organisatie, vergeleken met de situatie van toerekenen.

Opdrachtgever deelt budgetten toe

In een situatie van volledig doorberekenen worden budgetten te allen tijde ter beschikking gesteld door de opdrachtgever. Voor het overgrote deel van de deelprogramma's is de DG-RWS opdrachtgever (ongeveer 95% van het totale RWS-budget). Er zijn echter enkele produkten waarvoor de

bestuurskern opdrachtgever is en derhalve ook de budgetten toekent⁷. Dit geldt voor de zogenaamde oog-en-oor-functie van de regionale directies. Deze functie vervullen de regionale directies ten behoeve van de bestuurskern, als vertegenwoordiger van de minister in hun regio's. In de contractafspraken per deelprogramma worden hierover budgetafspraken gemaakt tussen SG en DG-RWS en tussen DG-RWS en HID. De bestuurskern geeft in overleg met de regionale HID's aan wat de omvang van de capaciteit is en ten behoeve van welke activiteiten deze capaciteit zal worden aangewend. Naast de regionale bestuurskerntaken bij de regionale directies liggen er gedecentraliseerde beleidsontwikkelingstaken bij de specialistische diensten, met name op het internationale gebied (zowel onderzoek als internationale beleidsontwikkeling). Ook hierover worden op dezelfde wijze met de bestuurskern afspraken gemaakt.

Uitgaven en ontvangsten die direct aan de produkten zijn toe te rekenen

Om misverstand te voorkomen, het gaat om de uitgaven en ontvangsten die direct aan de produkten zijn toe te rekenen. Wel zij erop gewezen dat dit ook uitgaven en ontvangsten kan betreffen, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij een ander ministerie ligt. Dit is het geval bij het produktiemiddel huisvesting, waarvoor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (in casu Rijksgebouwendienst) de beherende minister is en bij de verkopen van produktiemiddelen, waarvoor de minister van Financiën (in casu Dienst der Domeinen) de beherende minister is. Integraal management en de produktbenadering impliceren dat de betrokken uitgaven en ontvangsten begroot en verantwoord worden bij RWS en worden toegerekend aan de produktuitgaven en -ontvangsten. Dit is evenwel een aangelegenheid van ruimere strekking dan alleen RWS.

Jaargrenzen

Sturing en bedrijfsvoering zijn gericht op het realiseren van de vooraf afgesproken produkten. De informatiestromen zullen daarop ingericht behoren te worden. Zoals verderop is vermeld heeft dit ook gevolgen voor de informatie die in begroting en financiële verantwoording naar de Staten-Generaal gaat. Het signaal voor het op schema liggen met de uitvoering van de begroting zal, als het goed is, steeds minder worden bepaald door louter de begrotingsuitputting. Tot nu toe wordt de begrotingsuitputting vaak opgevat als het teken dat het programma voor dat jaar is gerealiseerd, wat in de praktijk niet het geval hoeft te zijn. Het positieve gevolg van produktgerichte verantwoording moet zijn dat er geen oneigenlijke druk komt te liggen op het uitputten van het budget van een bepaald jaar. Dat zou meer rust tijdens de begrotingsuitvoering betekenen, hetgeen de bedrijfsvoering ten goede komt.

Daarnaast hebben de programma's een meerjarig voortschrijdend karakter. Een versnelling of vertraging van de uitgaven in enig jaar hoeft nog geen consequenties te hebben voor het realiseren

⁷ Voorlopig is ervoor gekozen de middelen die benodigd zijn voor de uitvoering van opdrachten van de bestuurskern (dit geldt met name voor het programma beleidsvoorbereiding en -evaluatie en de deelprogramma's oog- en oorfunctie) via de DG RWS (uitsluitend met de functie van administratiekantoor) ter beschikking te stellen. Op termijn zal worden bekeken of en hoe rechtstreekse overheveling mogelijk is.

van het afgesproken programma. De uitputting van de budgetten in een bepaald jaar moet daarom worden beoordeeld in relatie tot de mate waarin de (meerjarige) programma's zijn gerealiseerd. In de verantwoording staat ook deze relatie centraal.

Aanpassingen in de administratieve organisatie

Voor een produktgerichte bedrijfsvoering, of het nu gaat om het toerekenen of doorberekenen van uitgaven, is noodzakelijk dat de administratieve organisatie wordt aangepast. Informatiestromen en budgetverantwoordelijkheden komen anders te liggen. In de administratie moeten soorten uitgaven, (andere) verantwoordelijke directies of budgethouders en produkten worden ondergebracht. Dat alles is niet iets wat van de ene op de andere dag is gerealiseerd.

5.2. Agentschap voor de uitvoeringsorganisatie van RWS?

Het werken met kosten ligt bij RWS voor de hand als men de kosten van een produkt wil kennen. In eerste aanleg volstaat RWS met het zichtbaar maken en zoveel mogelijk doorberekenen van de produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven. Voor een deel zullen de uitgaven worden doorberekend door de opdrachtnemer aan de opdrachtgever. Voor het zichtbaar maken van de totale kosten zijn naast de feitelijke uitgaven ook zaken als afschrijving, huisvesting en wachtgelden relevant⁸. Hoewel theoretisch beredeneerd kan worden dat de overstap van uitgaven naar kosten vruchten af zal kunnen werpen, moet in de praktijk blijken of het zichtbaar maken van de totale kosten en interne kostendoorberekening echt zal werken. In ieder geval schept kosteninzicht een meer transparante basis voor de allocatie en beheersing van middelen. Als het interne prijsmechanisme (gevolg van kostendoorberekening) niet tot een betere allocatie van de middelen in de bedrijfsvoering leidt, worden wel de nadelen ondervonden van het "sturen van rekeningen tussen directies". Dan is het resultaat alleen meer bureaucratie; de administratieve belasting moet goed in de gaten worden gehouden. Overigens kan dat ook al het geval zijn bij het onderling in rekening brengen van uitgaven.

Daartoe zal in het veranderingstraject via een pilotbenadering ervaring worden opgedaan met een kostenadministratie en het doorberekenen van de totale kosten door een specialistische dienst aan een regionale directie. Als de conclusie van de pilot luidt dat invoering van een bedrijfseconomische boekhouding wenselijk is, dan is de overgang naar een agentschap een logische volgende stap. Het baten-lastenstelsel als leidend stelsel is voor onderdelen van het Rijk immers alleen mogelijk bij agentschappen. Dit betekent dat RWS voorshands met uitgaven werkt en de keuze voor een agentschap in een later stadium maakt.

⁸ Het ligt vanuit de optiek van bedrijfsvoering niet voor de hand om af te schrijven op de produkten die RWS realiseert. Wel is het zinvol om de kosten van de produktiemiddelen (zoals gebouwen, voertuigen, vaartuigen, automatisering e.d.) via afschrijvingen door te berekenen aan de produkten.

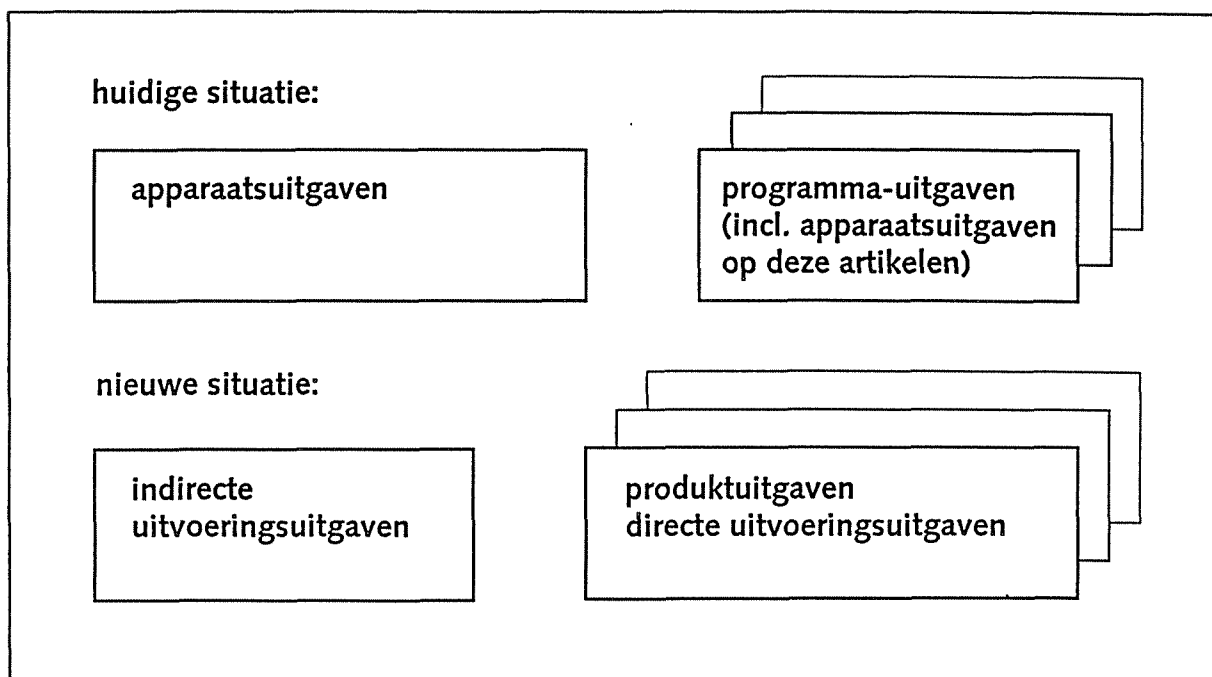
5.3. Begroting en financiële verantwoording

Indeling

De consequentie van produktgericht sturen is dat de begroting en financiële verantwoording voor de Staten-Generaal aansluiten bij de produktbenadering. Dat is ook bij de plenaire behandeling van de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet in de Eerste Kamer aan de orde geweest.⁹ De Staten-Generaal autoriseren in de nieuwe situatie de uitgaven die worden gerelateerd aan de te leveren produkten. In de financiële verantwoording wordt de realisatie opgenomen en toegelicht.

Een begrotingsindeling op basis van een produktbenadering betekent dat de indeling van de begrotingsartikelen verandert. Thans zijn er per hoofdbeleidsterrein begrotingsartikelen voor personeel en materieel en begrotingsartikelen voor de programmauitgaven. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, moet een deel van de begrotingsartikelen personeel en materieel ook als programma worden beschouwd. Dat deel zal ondergebracht worden bij wat nu de programma-artikelen zijn. Schematisch zijn de oude en de nieuwe situatie als volgt weer te geven:

Figuur 4: Onderscheid in begrotingsartikelen



⁹ Zie Handelingen Eerste Kamer, 36e vergadering, 4 juli 1995.

De begrotingsartikelen voor de produkten bestaan in de eerste plaats uit *produktuitgaven*: uitgaven die nodig zijn om het produkt te maken (besteksuitgaven). In de tweede plaats bestaan deze uit de *directe uitvoeringsuitgaven*: alle direct aan een produkt toe te rekenen uitgaven van RWS ten behoeve van de kerntaken (uitgevoerd door personeel van RWS of derden zoals ingenieurbureaus, die toezicht op de uitvoering van werken houden) die nodig zijn om de kerntaken uit te kunnen voeren, de produktie voor te bereiden, aan te sturen en te controleren. Het ligt voor de hand voor de produktartikelen aansluiting te zoeken bij de indeling in de zeven werksoorten.

De *indirecte uitvoeringsuitgaven* voor personeel en materieel worden dus niet geraamd en verantwoord op de produktartikelen, maar op een afzonderlijk artikel. Dit betreft de uitgaven, die niet direct aan een produkt kunnen worden toegerekend, zoals het management en stafdirecties, de overhead.

In de genoemde pilot met betrekking tot het doorberekenen van de totale kosten wordt eveneens bezien of het zinvol is om ook de indirecte uitvoeringskosten door te berekenen.

Een dergelijke indeling betekent een afwijking van de Comptabiliteitswet, die voorschrijft dat de uitgaven voor personeel en materieel gezamenlijk per hoofdbeleidsterrein op een apart begrotingsartikel worden geraamd en verantwoord. Hoewel het denkbaar is dat voor de gehele rijksbegroting een produktbenadering wordt gevolgd en er geen of in mindere mate aparte begrotingsartikelen voor personeel en materieel worden onderscheiden, zoals onderwerp van discussie was in de Eerste Kamer bij de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet, voert het te ver om naar aanleiding van dit rapport over RWS rijksbrede consequenties te trekken. Daarom wordt voorgesteld om in de begrotingswet van V&W en het Infrastructuurfonds een uitzondering op de betrokken bepaling in de Comptabiliteitswet op te nemen.

Een punt van aandacht is voorts de huidige verdeling van de budgetten van RWS over de begroting van V&W en het Infrastructuurfonds. Een uitvloeisel van de produktbenadering is dat de programma's¹⁰ leidraad zijn voor de inrichting van de begroting. Aangezien het grootste deel van de budgetten van RWS is ondergebracht op het Infrastructuurfonds, en gezien de onderlinge relatie tussen produkt- en directe uitvoeringsuitgaven, ligt het voor de hand dat alle directe uitgaven in beginsel in het Infrastructuurfonds worden ondergebracht. Voorgesteld wordt om het Infrastructuurfonds uit te breiden met de bestedingsmogelijkheid voor het waterkeren, de waterhuishouding en de sanering van waterbodems. Hiervoor is een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds noodzakelijk, die gelijktijdig bij de indiening van de begrotingswet 1998 voor het Infrastructuurfonds kan plaatsvinden. De indirecte uitvoeringsuitgaven worden afzonderlijk op de begroting van V&W opgenomen.

¹⁰ Bezien moet worden of beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek eveneens in het Infrastructuurfonds moeten worden ondergebracht.

Een begroting volgens de geheel nieuwe indeling zal om intern en extern verwarren te voorkomen in één keer moeten worden gerealiseerd.

Toelichting

In de artikelsgewijze toelichting bij de begroting en financiële verantwoording wordt een toelichting gegeven op de onder een programma vallende deelprogramma's of produkten. Via een raming vooraf en verantwoording achteraf moet de sturing en beheersing inhoud krijgen en niet langer op basis van ex-ante inputtaakstellingen. Denkbaar is dat (ontwikkelingen in) de verhouding tussen produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven door middel van kengetallen expliciet zichtbaar wordt gemaakt. Ook zal een toelichting moeten worden gegeven op de omvang van de indirecte uitvoeringsuitgaven.

Om de begrotingstoelichting en de toelichting bij de financiële verantwoording voor de Staten-Generaal toegankelijker te maken, zal deze beleidsmatig en zo min mogelijk technisch van aard moeten zijn. Bij de verplichtingenraming wordt vermeld welke verplichtingen reeds zijn aangegaan (realisatie) en wordt geraamd voor welk bedrag verplichtingen in het begrotingsjaar worden aangegaan. Door beide bedragen te relateren aan de totaal geraamde projectuitgaven, vloeit hier automatisch het bedrag uit voort dat meerjarig wordt gereserveerd. Deze informatie kan de verplichtingen-kasmatrix vervangen. Dit vereist een aanpassing van de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften.

Onderstaand wordt in hoofdlijnen een uitwerking van een nieuwe RWS-begroting gegeven. In aansluiting op het vorenstaande zijn hierbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- programma's vormen de basis voor de begrotingsindeling;
- artikelen bevatten alle direct aan produkten toe te rekenen uitgaven. De onderverdeling in produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven worden per programma cijfermatig aangegeven in de artikelsgewijze toelichting. De uitgaven die niet direct aan produkten zijn toe te rekenen staan op een apart artikel indirecte uitvoeringsuitgaven, op de V&W-begroting;
- de begrotingstoelichting is beleidsmatig en zo min mogelijk technisch van aard. Er wordt een relatie gelegd tussen beleidsdoelstellingen, programma's en middelen.

Figuur 5 op de volgende pagina bevat de mogelijke nieuwe begrotingsindeling.

Figuur 5: Voorbeeld nieuwe begrotingsindeling

Begrotingsstaat

Begroting 19..

Infrastructuurfonds¹¹

Onderdeel uitgaven en verplichtingen (bedragen x f 1000)

Art.	Art.ond.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting	
			verplichtingen	uitgaven
01.		beheer en onderhoud		
	01.	droog (/wegen)		
	02.	nat (/watersystemen & waterkeringen)		
02.		bediening		
	01.	droog		
	02.	nat		
03.		aanleg		
	01.	droog (/wegen)		
	02.	nat (/watersystemen & waterkeringen)		
04.		subsidies		
	01.	onderliggend wegennet		
	02.	openbaar vervoer		
	03.	verkeersveiligheid		
05.		basisgegevens		
	01.	nat		
	02.	droog		
06.		beleidsvoorbereiding en -evaluatie.		
	01.	nat		
	02.	droog		
07.		anticiperend onderzoek		
	01.	droog		
	02.	nat		

De hier geschetste begrotingsindeling wordt gekenmerkt door het bestaan van een artikelonderdeel per programma op het Infrastructuurfonds. Nader moet worden gezien in hoeverre het in alle gevallen uit beleidsmatig (aparte doelstellingen en maatregelen) en beheersmatig oogpunt (omvang begrotingsbedragen) functioneel is om:

¹¹ De hier gepresenteerde staat bevat alleen die artikelen die voor Rijkswaterstaat van toepassing zijn.

- natte en droge programma's te onderscheiden, met name voor bediening, beleidsvoorbereiding en evaluatie en anticiperend onderzoek;
- alle programma's in het Infrastructuurfonds onder te brengen, met name voor beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek.

Om een beeld te geven van de artikelsgewijze toelichting in de nieuwe begroting wordt in bijlage V.3 aan de hand van een aantal hoofdvragen een eerste uitwerking gegeven voor het artikelonderdeel beheer en onderhoud nat.

6. Nog niet alle knelpunten opgelost

De problemen bij inputsturing, zoals getypeerd in hoofdstuk 3, kunnen grotendeels worden opgelost door een produktgerichte sturing. Desondanks resteren nog enkele knelpunten:

De financieel-administratieve systemen; de verplichtingen-kasadministratie

De verplichtingenramingen worden vanaf het detailniveau, de individuele verplichting opgebouwd. Weliswaar wordt de informatie die thans in de begrotingstoelichting wordt gegeven met de verplichtingen-kasmatrix in de toekomst op een andere wijze verstrekt, maar daarmee is het probleem van het ramen op een gedetailleerd niveau voor verderaf gelegen jaren nog niet opgelost. De rijksbrede regelgeving is op dit punt ruimer dan de praktijk bij RWS. Het is mogelijk om op een hoger aggregatieniveau dan dat van de afzonderlijke verplichtingen een meerjarige raming op te stellen. Ook het geautomatiseerde systeem FAIS (Financieel Administratief Informatie Systeem), dat bij het ministerie van V&W wordt gebruikt, biedt die mogelijkheid. Er wordt alleen anders mee omgegaan. Dit betekent concreet dat de raming, en in het verlengde hiervan de toedeling van budgetten, op een hoger aggregatieniveau kan plaatsvinden dan de individuele verplichting. Op deze manier kan dit probleem worden opgelost.

De administratieve organisatie en de beoordeling van de rechtmatigheid

Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven van RWS is in de administratieve organisatie voorzien in een intensieve controle op de primaire processen. Voor de beheersing van de bedrijfsprocessen is dat niet noodzakelijk. Dat roept de vraag op of er doelmatigheidswinst is te behalen door controle-inspanningen terug te dringen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven.

Door in een aantal gevallen een andere contractvorm te kiezen is dit inderdaad mogelijk. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid betreft bestekken met geaccordeerde hoeveelheden. Indien hoeveelheden vooraf door de opdrachtgever nauwkeurig zijn te bepalen en door de aannemer nauwkeurig zijn te controleren, dan is het gewenst om deze hoeveelheden als geaccordeerde hoeveelheden in een bestek op te nemen. Het toezicht op de uitvoering van het werk vindt dan uitsluitend plaats via een procesmatige waarneming (kwaliteitscontrole) en "verklikking" naar ijk-, meet- en/of herkenningspunten in de desbetreffende documenten. Tevens heeft toepassing van deze contractvorm een vermindering van de gegevensstroom en daaraan gekoppelde administratieve handelingen tot gevolg. De tweede mogelijkheid betreft contracten waarbij de resultaatsverplichtingen in termen van produkten (als de optelsom van een reeks activiteiten) worden beschreven. Deze ontwikkeling heeft geleid tot de zogenaamde produktgerichte contracten. Proefondervindelijk is gebleken dat deze produktgerichte contracten mogelijkheden bieden voor een efficiëntere werkwijze.

Deze andere contractvormen zijn slechts voor een deel van de bestekken toepasbaar. Daarmee is de vraag actueel of de resterende intensieve controle-inspanningen, die alleen benodigd zijn om de rechtmatigheid van de uitgaven vast te stellen, op een andere manier kunnen worden terugge-

drongen. Daarmee zou de doelmatigheid gediend zijn. De indruk bestaat dat de controle-inspanningen, louter om de rechtmatigheid te beoordelen, bij RWS relatief hoger liggen dan bij andere uitgaven. Een nader rijksbreed (heroverwegings)onderzoek, waarbij ook departementale accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer betrokken zijn, is gewenst.

Daarmee staan geenszins de verworvenheden ter discussie, die de zogeheten RAW-systematiek heeft opgeleverd voor de beheersing van de bedrijfsprocessen. De inhaalslag die is geleverd om de administratieve organisatie op een hoger peil te brengen, hetgeen zeer noodzakelijk was, is onder meer gepaard gegaan met een betere vastlegging van gegevens over de uitvoering van projecten. Deze verworvenheden mogen niet teniet gedaan worden. Dat zou de bedrijfsvoering schaden. Veel gegevens zijn immers van belang voor de aanpak en uitvoering van nieuwe projecten.

Arbeidsvoorwaarden

Bedrijfsvoering, ontwikkelingen in taak- en werkwijzen en arbeidsvoorwaarden dienen als een samenhangend geheel bestuurd te worden. Arbeidsvoorwaarden zullen de bedrijfsvoering niet meer dan strikt noodzakelijk mogen belemmeren en dienen personeelsleden voldoende zekerheden te bieden. In de toekomst dient daarin te worden geïnvesteerd. RWS zal bevorderen dat de eisen die RWS stelt aan het pakket van arbeidsvoorwaarden en de gevolgen van arbeidsvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk op een afdoende wijze onder de aandacht worden gebracht van en inzicht wordt gegeven aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Het ministerie van V&W zal, in nauw overleg met RWS, in de interdepartementale overlegsgremia, waarvan de belangrijkste de ICPR (Interdepartementale Coördinatievergadering Personeelsbeleid Rijksoverheid) is, de belangen van RWS bij de totstandkoming van nieuwe arbeidsvoorwaarden en regelgeving helder maken. Voorgesteld wordt in dit kader dat RWS, naast aan de ICPO (Interdepartementale Contactvergadering Personeels-Ontwikkeling), ook zal gaan deelnemen aan de ICRA (Interdepartementale Contactvergadering Rechtspositie en Arbeidsvoorwaarden), het andere voorportaal van de ICPR. Daarnaast worden door V&W evaluaties naar de effecten van de arbeidsvoorwaarden uitgevoerd. Bevindingen, met de op grond daarvan gewenste wijzigingen worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken met het doel de arbeidsvoorwaarden in overleg met de centrales bij te stellen. Genoemd zijn het Reisbesluit Binnenland, het verbod op nachtwerk voor ouderen en het wacht- en rusttijdenbesluit. Anderzijds versterkt RWS zelf zowel bij de hoofddirectie als bij de regionale directies en specialistische diensten de know-how op het gebied van arbeidsvoorwaarden, teneinde de bestaande mogelijkheden beter te kunnen benutten. Verder moet de communicatie binnen RWS, c.q. V&W, worden verbeterd om ervaringen en oplossingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden uit te wisselen.

RWS is overwegend een uitvoeringsorganisatie. Ook bij de arbeidsvoorwaarden speelt dit een belangrijke rol. Geconstateerd is dat voor een aantal arbeidsvoorwaarden de consequenties voor uitvoeringsorganisaties anders zijn en de bedrijfsvoering op een andere wijze beïnvloeden dan bij de rijksoverheid in het algemeen. Bij de verdere invulling van de recent overeengekomen CAO (Collectieve Arbeids-Overeenkomst) voor de sector Rijk, waarin het voornemen is geuit om met

partijen te spreken over "een meer kaderstellend karakter van het sectoroverleg", met aandacht voor "de positie van kerndepartementen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen", zal Binnenlandse Zaken ook aandacht besteden aan de aparte positie van uitvoeringsorganisaties. Een meer kaderstellend karakter van het sectoroverleg kan daadwerkelijk meerwaarde hebben indien er op termijn meer ruimte komt voor een gedifferentieerde invulling van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Een relatie tussen projecten in voorbereiding en toekomstig budget

Er moeten nadere afspraken worden gemaakt tussen de ministeries van V&W en Financiën over de relatie tussen de projecten in voorbereiding en de toekomstige budgettaire mogelijkheden.

7. Cultuuromslag

De in de vorige hoofdstukken voorgestelde produktgerichte sturing stelt, zoals beschreven, eisen aan het bedrijfsvoeringsinstrumentarium. Daarmee is de verandering echter nog geen feit. Ook de omgeving van RWS (departement en politiek) zal een produktgerichte sturing moeten ondersteunen om de vernieuwing te laten slagen. Daarnaast vraagt sturing op produkten om een resultaatgerichte manier van werken. Dit betekent voor RWS een verandering van houding. De huidige cultuur is (nog) geen ideale voedingsbodem voor de voorgestelde werkwijze. Resultaatgerichter werken moet voor RWS dan ook gepaard gaan met een cultuurverandering.

7.1. De huidige cultuur

Voor de RWS-medewerker staat de kwaliteit van het produkt voorop (*"er zal niet zo gauw een brug instorten in Nederland"*). De RWS-medewerker is als loyale werker dan ook trots op "zijn" (bouw)-werk. In de huidige cultuur van RWS wordt bedrijfsvoering dan ook minder belangrijk gevonden dan goede (technische) produkten. Dit vindt zijn oorsprong in een complex samenspel van verschillende factoren.

- Ten eerste zegt het management veelal wel de bedrijfsvoering belangrijk te vinden, maar straalt dit niet uit. Hierdoor ontbreekt voor de organisatie de prikkel voor een goede bedrijfsvoering;
- Daarnaast zijn management en medewerkers door de vele projecten en activiteiten rond bedrijfsvoering in verwarring geraakt. Medewerkers weten niet precies wat er van hen wordt verwacht, terwijl het management niet altijd voldoende in staat is een samenhangende visie ten aanzien van de bedrijfsvoering uit te dragen;
- De inputsturing via onvoldoende op elkaar afgestemde middelenstromen (personeel, materieel, programma) en het streven naar begrotingsuitputting leveren tegenstrijdige signalen op voor de medewerkers.
- De verantwoordelijkheden ten aanzien van de besturing en bedrijfsvoering zijn niet helder. In het kader van de besturing en verantwoording heeft de hoofddirectie een andere rol dan een regionale directie of een specialistische dienst. Die rollen zijn over en weer nog niet helder en worden daarom niet altijd geaccepteerd. Zeker niet als de rollen wisselen; bijvoorbeeld van adviseur naar opdrachtgever, vanwege vragen van bestuurskern of politiek;
- Alhoewel de kwaliteit van het produkt voorop staat, hebben de RWS-medewerkers vanuit hun eigen waarden en normen de behoefte om efficiënt te werken en zuinig om te gaan met middelen. De regelgeving en het bedrijfsvoeringsinstrumentarium dat is ontstaan, leiden echter niet tot efficiency, maar worden veeleer als tegenwerkend ervaren;
- Dat het huidige instrumentarium voor de medewerkers niet voldoet, komt deels omdat het maken ervan door het management (zonder voldoende sturing) is uitbesteed aan "specialisten". Deze zijn van nature geneigd een goed, gedegen instrumentarium te ontwikkelen, wat ertoe leidt dat er een veel ingewikkelder instrumentarium resulteert, dan nodig is om aan de

behoefte van de gebruiker te voldoen. Dit leidt tot klachten bij de gebruikers (het ontwikkelde instrumentarium sluit immers niet aan bij hun wensen). Deze klachten komen via het management weer terecht bij de "specialisten". Deze zoeken de oplossing dan vaak in het verder verfijnen van het instrumentarium. Dit leidt tot een zichzelf versterkend proces, dat al met al geen transparantere en werkbare beheersing oplevert;

- De RWS-medewerkers hebben, vanuit eigen waarden en normen en een gevoel van verantwoordelijkheid richting burger, echter wel behoefte aan goede beheersing van hun middelen en zij ontwikkelen dan maar een eigen instrumentarium om de bedrijfsprocessen te beheersen. Dit leidt wel tot een goede beheersing op afdelingsniveau, maar zorgt ervoor dat op macro-niveau de bedrijfsvoering minder transparant wordt.

In de als hiërarchisch te kenschetsen organisatie zoeken de RWS-medewerkers hun weg. Doordat de opgelegde regels te zeer knellen om "normaal" (efficiënt) het werk te doen en een goed produkt af te leveren, is een soort anarchistische onderstroom ontstaan.

Er wordt beweerd dat RWS goede produkten blijft leveren dankzij de informele organisatie. Dit verklaart de behoefte aan enige "scharrelruimte": niet voor eigen nut, maar om goede produkten te kunnen maken bij een knellende regelgeving.

7.2. Gewenste situatie

Uit de vorige paragraaf werd duidelijk dat de huidige cultuur van RWS nog niet de ideale voedingsbodem is voor de voorgestelde werkwijze. RWS moet toe naar een cultuur waarin:

- voor iedere RWS-medewerker de missie duidelijk is. Iedere RWS-medewerker weet hoe zijn/haar eigen werk past in dat algemene kader en kent de hoofdlijnen van de besturing en bedrijfsvoering en de vertaling naar het eigen werk. Daarmee zijn ook de rollen van iedereen duidelijk en geaccepteerd;
- iedere RWS-medewerker zich ervan bewust is dat mensen de succesfactor voor het veranderingsproces vormen en dat daarin dus geïnvesteerd moet worden;
- iedere RWS-medewerker weet waarvoor hij verantwoordelijk is en zich daarna gedraagt. Uiteraard heeft iedereen de juiste bevoegdheden om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken;
- bedrijfsvoering een normaal onderdeel van het werk is en logisch past in de gewone werkprocessen. Het management geeft zelf ook nadrukkelijk aandacht aan de bedrijfsvoering in woord en in daad;
- het benodigde instrumentarium ontwikkeld wordt onder directe verantwoordelijkheid van het management en zo simpel blijft dat het ook echt door iedereen wordt gebruikt;
- sprake is van open communicatie, gebaseerd op heldere rollen, duidelijke verantwoordelijkheden en onderling vertrouwen. Het management krijgt hierdoor ook de echte, goede informatie om op te sturen;
- ruimte is voor kritiek en het maken van fouten, want van fouten kun je leren.

8. Hoe wordt de vernieuwing aangepakt?

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het plan van aanpak gepresenteerd om de vernieuwing te realiseren. Uit het voorgaande blijkt dat deze vernieuwing uit een aantal aspecten bestaat:

1. Cultuur: wijze waarop we binnen RWS met elkaar omgaan;
2. Mensen: kwaliteit van de mensen;
3. Management/organisatie: verdeling van verantwoordelijkheden, besturing, organisatiestructuur etc.;
4. Instrumenten/administratie: inhoudelijke componenten van de bedrijfsvoering;
5. Omgeving: de omgeving waar RWS in opereert.

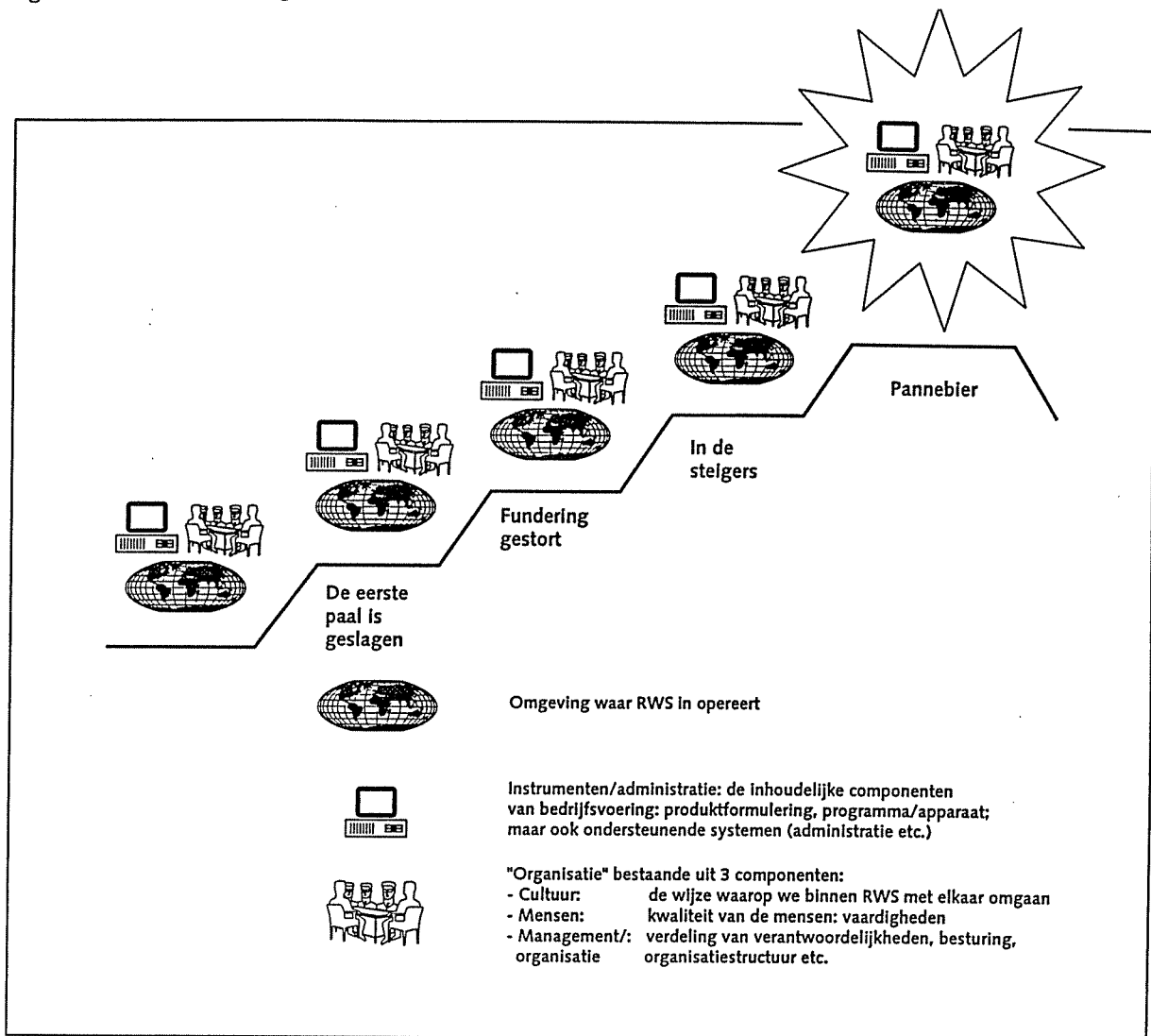
De weg naar een vernieuwde RWS is te omschrijven als het (verder) beklimmen van een berg, waarbij het doel de top van de berg is (zie tekening). De beklimming bestaat uit meerdere plateaus. Gedurende de klim zal de top van de berg (het doel) steeds concreter worden. Dit geldt ook voor de plateaus: nu al kan een beeld worden gegeven van de kenmerken van plateau 1. Voor plateau 2 wordt dat al wat moeilijker, voor het derde plateau nog moeilijker.

Om in plateau 1 te komen zal een aantal activiteiten moeten worden verricht. Deze activiteiten worden beschreven in een activiteitenplan. Een van de laatste activiteiten van dit plan is het verder concretiseren van de kenmerken van plateau 2 en het opstellen van het activiteitenplan om in 2 te komen.

Kenmerkend aan deze beklimming is dat continu aan alle aspecten aandacht wordt besteed, en vooral aan de samenhang tussen en volgtijdelijkheid van deze aspecten. De gewenste financiële vernieuwing kan niet worden gerealiseerd als één of twee aspecten teveel nadruk krijgen, waardoor de overige aspecten ondergesneeuwd raken. Er moeten bijvoorbeeld niet eerst alle instrumentele veranderingen plaatsvinden om vervolgens de organisatorische veranderingen door te voeren, of vice versa.

De figuur op de volgende pagina geeft de hierboven omschreven systematiek weer.

Figuur 6: De beklimming naar een vernieuwde RWS



Uit het bovenstaande blijkt dat de implementatie van de verandering:

- wordt gebaseerd op een helder en globaal eindbeeld;
- een voortschrijdend proces is, waarbij al werkende weg het doel steeds concretere vormen zal aannemen. Tevens zal ook gaande weg meer inzicht in de tussendoelen ontstaan;
- voortborduurde op/gebruik maakt van activiteiten die al worden ondernomen (RWS staat niet in het dal, maar is al op weg);
- continu aan alle aspecten aandacht besteedt en vooral aan de samenhang tussen en de volgtijdelijkheid van deze aspecten.

De wijze waarop de berg wordt beklommen en wie de expeditieleider is, is van groot belang voor het slagen van de klim: het bereiken van het doel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de

uitgangspunten voor het veranderingsproces, de organisatie van het veranderingsproces, de fasering van het veranderingsproces en de concretisering van de plateaus.

8.2. Het veranderingsproces

Enerzijds borduurt het veranderingsproces voort op ontwikkelingen die al in gang zijn gezet, anderzijds is welbewuste sturing en planning van het veranderingsproces noodzakelijk om de gewenste situatie van outputsturing te bereiken. De verschillende stappen zullen in de juiste samenhang en volgorde moeten worden gezet. Gebeurt dat niet, dan kan het veranderingsproces al gauw verzanden. Daarom is een aantal uitgangspunten van belang en is het zaak dat in de activiteitenplannen de juiste volgorde wordt gekozen. Hieronder zijn deze uitgangspunten kort weergegeven onder de kopjes: werkwijze, randvoorwaarden/inzet/planning en communicatie.

Uitgangspunten voor werkwijze

1. Het management neemt het voortouw;
2. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij lopende/bestaande initiatieven;
3. Uitgangspunt is top-down aansturing en bottom-up invulling; de D3's hebben bij de uitwerking het voortouw;
4. Implementatie is een zaak van de hoofddirectie en regionale directie en specialistische diensten;
5. Ruimte voor differentiatie binnen de gegeven kaders;
6. Alle directies volgen hetzelfde tijdpad: de veranderingen worden overal tegelijkertijd voorbereid en ingevoerd;
7. Om ervaring op te doen met een bedrijfsadministratie worden twee of drie pilotdirecties uitgenodigd die een stap voorlopen op administratief gebied om na te kunnen gaan welke stappen op welke wijze het best gezet kunnen worden;
8. Duidelijkheid voor de mensen die de organisatie vormen;
9. Er wordt tussentijds geëvalueerd;
10. Andere departementen worden betrokken bij de verdere uitwerking van met name het benodigde instrumentarium en de pilot;
11. Externe deskundigen worden als "praatpaal" geconsulteerd.

Uitgangspunten voor randvoorwaarden, inzet, planning

1. Voldoende aandacht (door gehele organisatie), menskracht, tijd en geld beschikbaar;
2. Het doel, sturing op output, is in 1998 bereikt;
3. Een plateau wordt afgesloten met een activiteitenplan voor het volgende plateau;
4. Een activiteitenplan houdt rekening met ondermeer de volgorde en de onderlinge afhankelijkheden van de verschillende uit te voeren activiteiten;
5. Tussendoelen (plateaus) bevatten voldoende prikkels;
6. Een deel van degenen die bij het voortraject betrokken zijn geweest participeren bij de start van de implementatie (continuïteit).

Uitgangspunten voor communicatie

1. Communicatie gebeurt in de lijn (10-100-1000). De DG-RWS en HID zijn de spil;
2. "Kruisbestuiving": met andere woorden dialoog met de medewerkers over de wijze waarop de vernieuwing wordt geïmplementeerd;
3. De "reizende thermometer" peilt in hoeverre de dialoog wordt gevoerd en in hoeverre de organisatie op weg is naar het doel.

8.3. Organisatie van het veranderingsproces

Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk in de staande organisatie langs reguliere verantwoordelijkheidslijnen tot stand moet komen. De implementatie is dus niet het werk van een buiten de reguliere organisatie geplaatst projectteam, maar van de DG-RWS en de HID's. Het management neemt het voortouw: geeft het goede voorbeeld in woord en daad. DG-RWS en HID's zijn de spil. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de geformuleerde tussendoelen.

Voor het uitvoeren van het activiteitenplan worden werkgroepen geformeerd onder leiding van een HID of een (hoofd)afdelingshoofd. De D3's hebben het voortouw bij de uitwerking. Het uitgangspunt is namelijk: top-down aansturing en bottom-up invulling.

Het feit dat de verandering primair de taak is van de reguliere lijnorganisatie neemt niet weg dat het veranderingsproces gestuurd en bewaakt moet worden. Hiervoor wordt een implementatiemanager benoemd.

Deze implementatiemanager heeft de volgende taken.

- *De planning*: het bewaken van de samenhang tussen plateaus en tussen de uitwerking van een plateau binnen de verschillende diensten en de coördinatie van het maken van een nieuw activiteiten plan voor een volgende plateau. Het maken van zo'n activiteitenplan is de taak van de lijnorganisatie. De implementatiemanager bewaakt echter dat dit tijdig gebeurt en beoordeelt of de planning tegenmoet komt aan eisen van volgorde en afhankelijkheden (kritieke pad);
- *Het doel*: het doen van voorstellen aan de directieraad van RWS ten aanzien van tussentijds scherper stellen van het einddoel en tussendoelen. Eventueel kan dit gedaan worden door een ad hoc groep onder leiding van een HID;
- *Signaalfunctie*: rapporteren aan de directieraad van RWS over de voortgang (inhoud, proces, middelen, signaleren hiaten);
- *Kruisbestuiving*: ervoor zorgen dat bij alle directies voldoende gebeurt om de tussendoelen te bereiken en dat men gebruik maakt van ontwikkelingen bij andere directies, door de samenwerking tussen directies te faciliteren;
- *Communicatie*: zorgen voor RWS-brede communicatie met name bij aanvang van een plateau; het onderhouden en coördineren van relaties met externe partijen. Het verzorgen van de informatiefunctie: vraagbaak voor directies die ergens mee bezig zijn, maar ook het loket waar

de RWS-medewerker met vragen terecht kan en het stimuleren van de communicatie/dialog binnen RWS;

- *Kwaliteitsbewaking*: het bewaken van de kwaliteit van hetgeen in de directies plaatsvindt met betrekking tot inhoud, proces en budget/mensen. Zo moeten er bijvoorbeeld in het veranderingsproces produkten worden gedefinieerd. Het definiëren zelf is een taak van de lijnorganisatie, maar de implementiemanager bewaakt of dit tijdig gebeurt en beoordeelt of de benoemde produkten aan de vooraf gestelde criteria voldoen.

Dit betekent uitdrukkelijk niet dat de implementatiemanager het proces bijstelt, inhoudelijke activiteiten opstart of verantwoordelijk is voor het eindresultaat (DG-RWS en HID's zijn hiervoor wel verantwoordelijk). Dit betekent wel dat de implementatiemanager signaleert of het proces bijstelling behoeft, signaleert of de opgeleverde mijlpalen voldoen aan de gestelde eisen en nagaat of er de juiste samenhang bestaat tussen de afzonderlijke activiteiten. De implementatiemanager is dus niet verantwoordelijk voor het behalen van het (tussen)doel. Daarvoor zijn de DG-RWS, de HID's en (hoofd)afdelingshoofden verantwoordelijk. In bijlage VI.1 is aangegeven wat de verantwoordelijkheden van deze "spelers" zijn.

De implementatiemanager moet een zodanige positie en een zodanig aanzien binnen de organisatie genieten, dat hij de DR en de HID's kan aanspreken op voortgang, kwaliteit van de produkten en dergelijke. Deze implementatiemanager wordt rechtstreeks onder de DG-RWS geplaatst.

De plateaus en daartoe te nemen stappen (activiteitenplannen) zijn zo veelomvattend dat het vrijwel onmogelijk is om in één persoon alle hierboven genoemde taken te verenigen. De implementatiemanager, een full-time functie, behoeft hiertoe ondersteuning. Deze ondersteuning zal de implementatiemanager zelf verder vormgeven, maar op voorhand kan al worden aangegeven dat dit gedurende het gehele traject de inzet van enkele medewerkers (met name lijn en eventueel verdeeld over meer personen; ook gezien inbreng van deskundigheid) zal vergen. Daarnaast moet niet vergeten worden dat voor dit traject tijd vrijgemaakt moet worden binnen de gehele organisatie.

Bij de implementatie van het veranderingsproces is externe expertise van wezenlijk belang. De voortgang van het project en de inhoudelijke afwegingen worden periodiek besproken met een begeleidingscommissie van inhoudelijk deskundigen binnen en buiten de rijksoverheid.

8.4. Fasering van het veranderingsproces

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven vernieuwing komt niet in één keer tot stand. Daarom zijn er vier plateaus geformuleerd. Deze plateaus zijn zo geformuleerd dat zij afgebakende momenten vormen in het veranderingsproces. Dan moeten op de vijf al eerder genoemde aspecten (instrumenten/administratie, management/organisatie, cultuur, mensen en omgeving) bepaalde mijlpalen zijn gerealiseerd. Plateau 1 moet eind 1995 zijn bereikt, plateau 2 eind 1996, plateau 3 eind 1997 en plateau 4 eind 1998. Om de per plateau opgenomen *mijlpalen* te realiseren moet een

aantal *activiteiten* worden ondernomen. Van een belang is een goede samenhang tussen en juiste volgorde van de activiteiten. Per plateau wordt er dus gelijktijdig aan de mijlpalen op de vijf aspecten gewerkt.

Voor de plateaus 1 en 2 zijn activiteiten uitgewerkt, voor de plateaus 3 en 4 is nog niet exact aan te geven welke activiteiten moeten worden ondernomen. Daarom worden deze pas aan het eind van plateau 2 (voor plateau 3) en plateau 3 (voor plateau 4) opgesteld.

Onderstaand zijn de plateaus (in termen van wat moet worden bereikt) nader uitgewerkt. De activiteiten voor plateau 1 en 2 zijn opgenomen in bijlage VI.2.

Plateau 1: "de eerste paal is geslagen", bereikt eind 1995

In dit plateau staat het vaststellen en instellen van de veranderingsorganisatie (implementatiemanager, ondersteuning etc.) en de communicatie binnen de gehele organisatie centraal.

Dit wordt vertaald in de volgende *mijlpalen*.

Instrumenten/administratie

- Er bestaat overeenstemming over de definities van produktuitgaven, directe uitvoeringsuitgaven en indirecte uitvoeringsuitgaven;
- Kostensoorten zijn gedefinieerd.
- De programma's basisgegevens, beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek zijn geformuleerd conform de systematiek van de projectgroep produktformulering.

Management/Organisatie

- De implementatiemanager is benoemd en hij beschikt over de benodigde ondersteuning;
- In het contract voor 1996 zijn tussen DG-RWS en HID's afspraken gemaakt over de in 1996 te behalen resultaten op het gebied van de bedrijfsvoering (realisatie van de mijlpalen van plateau 1 en 2).

Cultuur

- Commitment van het (top)management is zichtbaar.

Mensen

- Duidelijk is welke investeringen noodzakelijk zijn opdat alle RWS-medewerkers toegerust zijn op de nieuwe werkwijze;
- Iedereen weet wat de bergtop is en waarom we deze willen bereiken.

Omgeving

- De buitenwereld (D1, politiek, andere departementen) wordt verteld welke bergtop RWS wil gaan beklimmen;
- Er is een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit inhoudelijke deskundigen van binnen en buiten de rijksoverheid.

Het activiteitenplan voor plateau 2 is gereed.

Plateau 2: "fundering gestort", bereikt eind 1996

In dit plateau staat het vaststellen van (produkt)verantwoordelijkheden centraal. Er wordt gestart met het ontwikkelen van het instrumentarium, daarbij wordt veel aandacht besteed aan de aansluiting van de instrumenten bij de organisatie. De ontwerpbegroting 1998 wordt ingediend volgens de nieuwe indeling.

Dit wordt vertaald in de volgende *mijlpalen*.

Instrumenten/administratie

- Er zijn tot deelprogramma's optelbare produkten geformuleerd;
 - Er is in de administratie onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte uitvoeringsuitgaven en binnen de directe uitgaven tussen produkt- en directe uitvoeringsuitgaven;
 - De kostenverdeelmodule is door alle D3's ingevoerd voor wat betreft kostensoorten en RWS-brede kostendragers, zodat deze vanaf 1-1-1997 kan worden gebruikt;
 - Bij twee of drie D3's (zowel regionaal als specialist) zijn voorbereidingen voor een pilot gestart om ervaring op te doen met een bedrijfsadministratie. Bovendien wordt in de pilot onderzocht in hoeverre het zinvol is om de indirecte uitvoeringsuitgaven door te berekenen. De pilot start 1-1-1997. De pilotdirecties lopen een stap voor op administratief gebied om na te kunnen gaan welke stappen op welke wijze het best gezet kunnen worden;
 - Bij alle D3's vindt tijdregistratie plaats om de directe uitvoeringsuitgaven toe te kunnen rekenen aan produkten en deelprogramma's;
 - De ontwerp-begroting 1998 is opgesteld op basis van programma's en een nieuwe begrotings-indeling;
 - De verplichtingen-kasadministratie is zodanig aangepast dat het maken van ramingen en het toedelen van budgetten niet meer op het niveau van de individuele verplichting hoeft plaats te vinden;
 - De personele informatievoorziening is zodanig dat budgettaire effecten van bestaande en nieuwe arbeidsvoorwaarden of regelingen zichtbaar gemaakt kunnen worden;
 - Er is een onderzoek gestart naar de totstandkoming van secundaire arbeidsvoorwaarden;
 - Er zijn criteria ontwikkeld om de keuze tussen zelf doen of uitbesteden op bedrijfseconomische en bedrijfsmatige gronden te kunnen maken;
- Er is een aantal operational audits uitgevoerd.

Management/organisatie

- De consequenties van het besturingsmodel zijn uitgewerkt en er zijn beslissingen genomen. Hierbij gaat het om:
 - * de verdere uitwerking van de (financiële) verantwoordelijkheden in de relatie D3-D3, D3-bestuurskern, D2-D3;
 - * de vastlegging van deze verantwoordelijkheden (voor produkten én budgetten) in de administratieve organisatie;
 - * de wijze van toe-/doorrekenen;
 - * aansluiting van bedrijfsvoeringssystemen op het besturingsmodel;

- In het contract voor 1997 worden tussen DG-RWS en HID's afspraken gemaakt over de realisatie van de mijlpalen van plateau 3;
- De hoofddirectie nieuwe stijl is gereed;
- De diensten kunnen bij de hoofddirectie terecht voor advies op het gebied van tijdelijke dienstverbanden en andere zaken op het gebied van de arbeidsvoorwaarden;
- Het personeelsbestand is zodanig opgebouwd dat de continuïteit van de organisatie in termen van deskundigheid is gewaarborgd;
- Management en accountant zijn betrokken bij de opzet van de administratieve organisatie nieuwe stijl.

Cultuur

- Iedereen kent de missie en het besturingsmodel en past deze toe in zijn eigen werk;
- Medewerkers uit het land en medewerkers van de hoofddirectie hebben inzicht en begrip voor elkaars rol en positie;
- Afspraken over programma's/produkten worden gemaakt op basis van onderhandelingen tussen gelijkwaardige partners.

Mensen

- Ieder lid van de groep van "1000" draagt het doel van de bergbeklimming uit naar zijn/haar medewerkers;
- Degenen die produkten/deelprogramma's moeten formuleren beschikken over de daarvoor benodigde vaardigheden;
- Degenen die betrokken zijn bij wijzigingen in de begrotingssystematiek en de administratie beschikken over de daarvoor benodigde vaardigheden en kennis.

Omgeving

- De buitenwereld (D1, politiek, andere departementen) is het ermee eens dat dit de bergtop is, die RWS moet beklimmen;
- De buitenwereld is eraan gewend dat de uitgaven van het Infrastructuurfonds niet aan jaargrenzen zijn gebonden;
- RWS neemt zitting in de voorportalen van de ICPR.

Het activiteitenplan voor plateau 3 is gereed.

Plateau 3: "in de steigers", bereikt eind 1997

De nadere uitwerking van het instrumentarium is gerealiseerd. Er wordt veel aandacht besteed aan de omslag in werkwijze, die vanaf 1998 geheel wordt ingevoerd.

Dit wordt vertaald in de volgende *mijlpalen*.

Instrumenten/administratie

- De D3's zijn in staat uitgaven door te rekenen aan deelprogramma's en produkten;
- De specialisten krijgen de middelen voor hun directe uitgaven van opdrachtgevers;
- De interne regelgeving is vereenvoudigd;
- Normen, kengetallen en kostprijzen zijn ontwikkeld;

- Er is één jaar ervaring opgedaan met de pilot.

Management/organisatie

- Rollen en verantwoordelijkheden zijn helder;
- De DG-RWS rekent de HID af op het realiseren van de afgesproken deelprogramma's;
- Intern D3 wordt gestuurd op de realisatie van produkten;
- In het contract voor 1998 worden tussen DG-RWS en HID's afspraken gemaakt over de realisatie van de mijlpalen van plateau 4;
- Management en accountant zijn ervan overtuigd dat de opzet van de administratieve organisatie nieuwe stijl adequaat is.

Cultuur

- Er is meer en meer sprake van een resultaatgerichte cultuur waarin me elkaar aanspreekt op afspraken.

Mensen

- Van de nieuwe werkwijze is binnen RWS al in grote mate sprake.

Omgeving

- Er zijn afspraken met D1 en de politiek over de in 1998 te realiseren programma's;
- RWS doet een voorstel aan Binnenlandse Zaken om de ruimte voor een eigen invulling binnen de kaders van de nieuwe CAO vorm te geven.

Het activiteitenplan voor plateau 4 is gereed.

Plateau 4: "pannebier", bereikt eind 1998

Er wordt gewerkt met een produktbegroting.

Dit wordt vertaald in de volgende *mijlpalen*.

Instrumenten/administratie

- Iedere D3 kan de uitgaven aan de produkten koppelen.

Management/organisatie

- Verantwoording over 1998 op basis van deelprogramma's.

Cultuur

- De kreet "afpraak is afspraak" is niet meer nodig, want dit is voor iedere RWS-medewerker vanzelfsprekend.

Mensen

- Alle RWS-medewerkers zijn toegerust op de nieuwe werkwijze.

Op basis van de pilot wordt eind 1998 bepaald of het zinvol is dat RWS overgaat op een baten-lastenstelsel en agentschap wordt. Tevens wordt besloten of de overstap wordt gemaakt van toerekenen naar doorrekenen.

Afhankelijk van de besluitvorming eind 1998 wordt dit voor 1999 en volgende jaren vertaald in de volgende mijlpalen.

Instrumenten/administratie

- Specialistische diensten verkrijgen hun gehele budget door middel van opdrachten;
- Alleen de primair verantwoordelijke directies zorgen nog voor begrotingsbelasting.

Bijlage I Begrippenlijst

Bedrijfsvoering:

De wijze waarop financiële en personele middelen worden ingezet teneinde zo effectief en efficiënt mogelijk afgesproken produkten te leveren c.q. taken te vervullen.

Beheersregime:

Het geheel van financiële en personele beheersregels voor de stroomlijning van het rijksbegrotingsproces om de doelmatigheid van de taakuitvoering te bevorderen en te controleren.

Beleidsterrein/kerntaak:

Terrein van overheidszorg waarop V&W werkzaam is.

Besturing:

De wijze waarop RWS wordt geleid ("gerund") teneinde zijn doel te bereiken. Hieronder valt ook de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld/toegekend:

- binnen de RWS
- tussen de bestuurskern van V&W en de RWS.

Bestuurskern:

De beleidsdirectoraten die verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling en de beleidseffectevaluatie.

Contractafspraken:

Afspraken die tussen respectievelijk de SG en DG-RWS en de DG-RWS en de HID van de regionale directie of specialistische dienst worden gemaakt over het realiseren van (deel)-programma's met een bepaalde kwaliteit, kwantiteit, tijd en prijs.

D1,D2,D3:

D1 wordt gevormd door de SG met zijn staf. D2 bestaat uit de beleidsdirectoraten en de DG-RWS. D3 bevat de regionale en specialistische diensten van RWS.

Deelprogramma:

Cluster binnen een programma op basis van de fase waarop de maatregelen en daaruit voorkomende produkten betrekking hebben. Deelprogramma's hebben een meerjarig karakter en zijn onderwerp van contractafspraken tussen SG en DG-RWS (D2-deelprogramma) en tussen DG-RWS en HID (D3-deelprogramma).

Bijvoorbeeld deelprogramma verkenningen aanleg, deelprogramma voorbereiding beheer en onderhoud.

Directe uitvoeringsuitgaven:

Alle direct aan een produkt(soort) toe te rekenen uitgaven van RWS t.b.v. de kerntaken (uitgevoerd door personeel van RWS of derden zoals bijv. ingenieursbureaus) die nodig zijn om taken uit te kunnen voeren, de produktie voor te bereiden, aan te sturen en te controleren.

Fase:

Aantal samenhangende stappen in een werkproces waarover tussen de bestuurslagen afspraken worden gemaakt. Bij de overgang van de ene fase naar de ander fase worden beslissingen genomen over het continueren of beëindigen van projecten of maatregelen. Deze besluitvorming vormt de basis voor de contractafspraken.

Bijvoorbeeld planstudiefase aanleg, voorbereidingsfase beheer en onderhoud, realisatiefase aanleg.

Indirecte uitvoeringsuitgaven (overhead):

Alle niet direct aan een produkt toe te rekenen uitgaven (gebouwen, management, staven).

Jaargrens:

Een begrip uit het verleden van RWS.

Kosten:

De in geld uitgedrukte offers (c.q. verbruikte economische waarden) die een organisatie moet brengen voor de realisatie van een produkt of dienst.

Meetlat:

Kader van eisen bij een deelprogramma waarop de opdrachtnemende contractpartner door de opdrachtgevende contractpartner wordt afgerekend. De meetlat bevat de items kwantiteit, kwaliteit, prijs, tijd.

Missie:

Unieke bestaansredenen van RWS in haar omgeving.

Outcome:

De beleidseffecten die de gerealiseerde output in de maatschappij veroorzaakt.

Output:

Produkten beschreven in termen van prestaties die een overheidsorganisatie in de maatschappij zet.

Produktuitgaven:

De uitgaven die nodig zijn om het produkt te maken (besteksuitgaven).

Programma:

Pakket gelijksoortige en/of samenhangende maatregelen binnen een werksoort met een voorschrijdend meerjarig karakter. Een programma resulteert in een aantal maatschappelijke produkten die bij moeten dragen aan maatschappelijk gewenste (beleids)effecten.

Bijvoorbeeld programma aanleg wegen, programma beheer en onderhoud wegen.

Werkproces:

Totaal van stappen die binnen V&W worden doorlopen om van initiatieven tot maatschappelijke produkten te komen.

Werksoort:

Terrein waarop RWS werkzaam is en dat wordt gekenmerkt door een gelijksoortige werkproces.

Bijvoorbeeld aanleg, beheer en onderhoud, bediening enz.

Bijlage II Taakopdracht ministerraad

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud van de natte en droge rijksinfrastructuur (wegen, vaarwegen, waterhuishoudkundig hoofdsysteem, kust). De aanleg en het onderhoud geschiedt door regionale directies van de Rijkswaterstaat, ondersteund door specialistische directies. Veel werkzaamheden worden uitbesteed, waarbij de Rijkswaterstaat de rol van opdrachtgever vervult. Van belang is dat de Rijkswaterstaat in de toekomst voldoende deskundigheid behoudt om deze rol te kunnen vervullen.

Een aangrijpingspunt voor het onderzoek in het kader van de financiële vernieuwing is om de bekostiging van de activiteiten van de Rijkswaterstaat sterker te relateren aan de te leveren prestaties. De directe relatie tussen middelen en prestaties vormt de basis voor een sturingsmodel van de Rijkswaterstaat. Het onderzoek moet uitmonden in een operationeel plan van aanpak voor de veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat, dat aansluit op de koers voor de verbetering van de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat. In dit operationele plan van aanpak dient ten minste aan de orde te komen:

- het definiëren van de produkten op de te onderscheiden terreinen van waterstaatszorg, die als basis dienen voor de aansturing van de Rijkswaterstaat;
- het aanbrengen van een enerzijds helder onderscheid tussen programma-uitgaven en apparaats-uitgaven en anderzijds het verschaffen van een beleidsinhoudelijke samenhang tussen de programma-uitgaven en apparaatsuitgaven;
- in het verlengde hiervan aangeven op welke wijze specialistische directies de integrale kosten van hun produkten kunnen bepalen en toerekenen aan interne opdrachtgevers (hoofdzakelijk regionale directies);
- een hierop afgestemd financieel en personeel beheersregime en een administratieve organisatie die de juiste prikkels biedt voor een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

Bijlage III Samenstelling interdepartementale werkgroep en projectgroepen

Interdepartementale werkgroep

mr. P.P.W. Swildens (voorzitter)	Ministerie van Financiën/DG der Belastingen/Plv. DG
drs. H. Boerebach (secretaris)	Ministerie van Financiën/IRF
drs. H.J.M.G. Kleijne (secretaris)	RWS/D
mr. drs. A. Bestebreur	Ministerie van Financiën/IRF
drs. P. Reuter	Ministerie van Financiën/IRF
drs. J.P. Nouwt	Ministerie van Financiën/BZ
ir. G. Blom	RWS/DG
ir. J.R. Hoogland	RWS/plv. DG
drs. N. Parlevliet	RWS/HW/D
mr. F. Plate	RWS/HW/R
ir. H. Prins	RWS/Zuid-Holland
mr. J.Y. Stuitje	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DPZ
drs. G.J. Leeuwenhoek	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DPZ
drs. J.G. Hakkenberg	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/FEZ
drs. D. van Starkenburg	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/FEZ
drs. P.W. Martens	Ministerie van Algemene Zaken
drs. R.G. Mazel	Ministerie van Algemene Zaken
drs. C.Th. van Schaick	Ministerie van Binnenlandse Zaken
mr. P.W. de Nijs	Ministerie van Binnenlandse Zaken

Projectgroep Plan van aanpak

mr. F. Plate (voorzitter)	RWS/HW/R
drs. J.A.C. Boonstra (secretaris)	RWS/HW/D
drs. H.G. van Dijk (secretaris)	RWS/HW/D
ir. M.A. de Wolf (secretaris)	RWS/HW/O
ing. B. Fokkens	RWS/IJsselmeergebied
drs. H. Jesse	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/FEZ
ir. Th.F.J. van de Gazelle	RWS/HW/I
drs. A. Bestebreur	Ministerie van Financiën/IRF
drs. W.L.M. Schreurs	RWS/Noord-Nederland
ir. W.P.A. Broeders	RWS/Zuid-Holland

Projectgroep Produktformulering

ir. H. Prins (voorzitter)	RWS/Zuid-Holland
drs. H.M. Spekreijse (secretaris)	RWS/HW/D
drs. G.P.H. Hagemann (secretaris)	RWS/HW/I
ing. J.D. de Goederen	RWS/HW/A
ir. G. Verwolf	RWS/HW/A
ir. J. Ros	RWS/HW/I
ir. J. Moerkerk	RWS/Noord-Holland
dr. ir. F.J.J. Brouwer	RWS/MD
drs. J.A. Jacobs	RWS/Zuid-Holland
drs. H. Jesse	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/FEZ
drs. H.J. Schartman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DGV
drs. P. Reuter	Ministerie van Financiën/IRF

Projectgroep Onderscheid programma- en apparaatsuitgaven

drs. N. Parlevliet (voorzitter)	RWS/HW/D
drs. E. Stolk (secretaris)	RWS/HW/D
drs. M. Brussel (secretaris)	RWS/HW/D
drs. B.E. Spiering	RWS/HW/PK
ir. F. Rutgers	RWS/RIZA
drs. G.J.C.M. Pereij	RWS/Utrecht
drs. D. van Starkenburg	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/FEZ
drs. J. Nouwt	Ministerie van Financiën/BZ
ing. J. de Graaf	RWS/Utrecht
drs. A. Bestebreur	Ministerie van Financiën/IRF
drs. A.M. van Riet	Ministerie van Verkeer en Waterstaat/DPZ
ir. L.C. Bouter	RWS/Zuid-Holland
mr. P.W. de Nijs	Ministerie van Binnenlandse Zaken

Bijlage IV.1 Prioritering

Prioriteitenstelling Infrastructuur

Prioriteitenstelling van infrastructuur vindt plaats op diverse niveaus.

De structuur en de na te streven kwaliteit van de hoofdinfrastructuur zijn in het SVV en NW3 vastgelegd. Binnen het beschikbare budget geldt dat beheer en onderhoud, dat wil zeggen instandhouding van de bestaande netten, hoogste prioriteit hebben. Vervolgens wordt prioriteit gegeven aan optimale benutting van bestaande infrastructuur en tenslotte aan aanleg, uitbreiding en verbetering. Voor al deze categorieën geldt dat projecten die in uitvoering zijn prioriteit hebben.

In Beheer Op Peil (BOP) en de beheersplannen nat (BPN), waar uitgegaan wordt van een integrale visie op waterbeheer wordt voor de prioriteitenstelling een volgorde in gebruiksfuncties aangehouden. Boven deze prioriteitenstelling wordt gesteld de dagelijkse zorg (zogenaamd vast onderhoud), de werken in uitvoering en de activiteiten die "politiek gelabeld" zijn zoals projecten die volgen uit de investeringsimpuls en het Westerscheldeverdrag.

De volgorde wordt dan:

1. vast onderhoud
2. projecten in uitvoering
3. projecten volgend uit politieke prioriteiten
4. functie aan- en afvoer
5. functie scheepvaart hoofdtransportassen
6. functie scheepvaart hoofdvaarwegen
7. functie natuur en landschap
8. functie scheepvaart overige vaarwegen
9. functie recreatie en overige functies

Deze prioriteitsvolgorde wordt gebruikt als referentiemodel in de communicatie tussen D2 en D3. In de praktijk moet het mogelijk zijn om regionaal van dit prioriteitsmodel af te wijken. De motivatie daarvan is onderwerp van overleg tussen D2 en D3.

Bij het beheer en onderhoud van de hoofdwegeninfrastructuur staan de functionele eisen doorstroming, veiligheid, comfort van de weggebruiker en duurzaamheid/milieu centraal. Een stelsel van richtlijnen, interventieniveaus (normen) en beheersplannen vormt de grondslag voor de onderhoudsbehoefte. Ook hier wordt onderscheid gemaakt naar onderhoudscategorieën (wegverharding, verkeersvoorzieningen, kunstwerken, landschap en milieu). Binnen het onderhoud hebben jaarlijks onderhoud en exploitatie prioriteit boven meerjaarlijks groot onderhoud (asfaltdeklagen, ZOAB, groot onderhoud kunstwerken).

Een ontwikkeling is gaande, parallel aan die in de natte, naar integrale landelijke en regionale beheersplannen.

Prioriteiten bij aanleg van hoofdwegen en vaarwegen zijn als volgt:

1. achterlandverbindingen
2. hoofdtransportassen

3. overige verbindingen.

Binnen deze prioriteitenstelling vindt een sub-prioriteitenstelling plaats op basis van een multi-criteria-analyse, waarin de aspecten kosten, verkeersveiligheid, bereikbaarheid, economie en milieu worden gewogen (SPW-systeem).

Bij de invulling van het programma worden eerst de projecten in uitvoering ingepland en vervolgens de projecten waarover bestuurlijke toezeggingen zijn gemaakt. Vervolgens wordt het programma verder ingevuld conform bovengenoemde prioriteitenstelling. Op basis van de afspraken rond de investeringsimpuls worden de FES-projecten in het hoogst mogelijke uitvoeringstempo gerealiseerd.

Bijlage IV.2 Uitwerking deelprogramma's en meetlatten

werksoort	beheer en onderhoud	bediening	aanleg/investeringen	subsidies
programma	beheer en onderhoud wegen b & o rijkswateren	bediening droog bediening nat	aanleg wegen (incl. benutting) aanleg m.b.t. rijkswateren	subsidies Onderliggend Wegen- Net (OWN) subsidies Openbaar Vervoer (OV) subsidies VerkeersVeiligheid (VV)
D2- en D3- deelprogramma's per programma	voorbereidingsprogramma realisatieprogramma	voorbereidingsprogramma realisatieprogramma	initiatiefprogramma verkenningprogramma planstudieprogramma realisatieprogramma	initiatiefpr. verkenningpr planstudiepr. realisatiepr.
meetlat - kwantiteit - kwaliteit - tijd - geld	-> km's/ha onderhoud, produkten specifieke acties -> minimale en gemiddeld kwali- teitsniveau -> mijlpalen -> totale deelprogrammauitgaven	-> aantal te bedienen objecten/bedieningsuren -> klachten/storingen -> over periode x-jaar -> totale deelprogr.uitgaven	-> projectenlijst -> beleidsinhoudelijke, technische kaders & richtlijnen -> mijlpalen -> totale deelprogrammauitgaven	zie meetlat aanleg

Bijlage IV.3 Output met gevoel voor outcome

Een goede definitie van de *output* is een noodzakelijke voorwaarde om voorstellen te kunnen ontwikkelen, afspraken te maken over de uitvoering daarvan en het effect te kunnen evalueren.

De *output* is niet gedefinieerd in "technische" termen maar in functionele termen: waaraan moet het produkt voldoen om effecten te kunnen bereiken.

Een eenvoudig voorbeeld: niet "een weg van 5 m. breed, met een fundering van ... ", maar: "een weg met een capaciteit van ..., die voldoet aan randvoorwaarden van veiligheid ..., bestuurlijk draagvlak ..., landschappelijke inpassing ...".

Met andere woorden, de definitie moet het mogelijk maken een relatie tussen output en effect te leggen (een eerder vastgelegd uitgangspunt).

Waar het gaat om de relatie tussen de hoofddirectie van de uitvoeringsorganisatie en de regionale directies/specialistische diensten en regionale directies en dienstkringen zal de produktdefinitie een steeds "technischer" karakter krijgen. Het uitgangspunt blijft echter dat de wens van degene die het produkt vraagt en niet de wijze waarop het produkt tot stand komt, de basis is voor de definitie.

Verantwoordelijkheden

De uitvoeringsorganisatie is voor drie produkten verantwoordelijk:

- Voor een voorstel dat realiseerbaar is, en binnen de aangegeven randvoorwaarden en met de aangegeven middelen uitvoerbaar is, en met opties die uitwerking geven aan het beleid. Met andere woorden, de uitvoeringsorganisatie is hier verantwoordelijk voor de kwaliteit van het voorstel;
- Voor een produkt (output) dat naar kwaliteit en kwantiteit voldoet aan de gemaakte afspraken, en wordt gerealiseerd binnen de afgesproken tijd en middelen;
- Voor monitoring van de effecten, en tijdig signaleren van ontwikkelingen op een wijze die van tevoren is afgesproken.

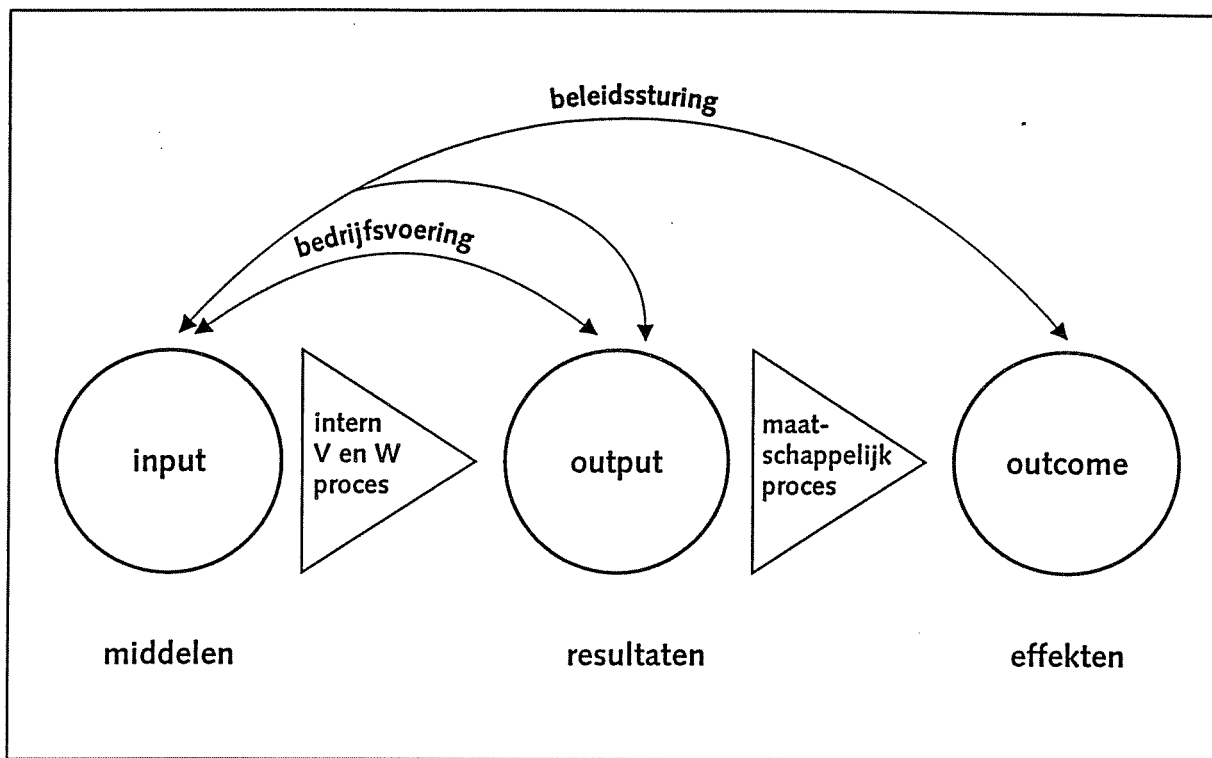
Voor de mate van detail waarin de afspraken tussen bestuurskern en uitvoeringsorganisatie gemaakt worden, en dus ook voor de handelingsvrijheid en verantwoordelijkheid die de uitvoeringsorganisatie heeft, is de gedetailleerdheid/globaliteit van de produktdefinities sterk bepalend.

Conclusies

- a) Produktdefinities gaan over *output*;
- b) Produkten zijn: het (fysieke) uitvoeringsprodukt en de deelprodukten: voorstel, monitoring en evaluatie;
- c) De produktdefinitie moet in functionele termen zijn geformuleerd en kan dus aan de effecten gerelateerd worden;
- d) Het hele proces verloopt iteratief tussen de verschillende "lagen" van de organisatie. De uitvoeringsorganisatie draagt daardoor actief bij aan een "intelligente" probleemaanpak;

e) Aan producten moeten kosten gekoppeld kunnen worden.

In beeld gebracht:



Bijlage IV.4 Richtlijnen

Richtlijnen voor ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur

De prijs van een infrastructuurprodukt wordt in hoofdlijnen bepaald door:

- De produktdefinitie (o.m. functionele eisen);
- Maatschappelijke druk en bestuurlijke besluiten; invulling en aanpassing van de produktdefinitie voor maatschappelijke acceptatie;
- Richtlijnen en voorschriften.

De produktdefinitie wordt door het bevoegd gezag (minister, BSK) bij de opdrachtverstrekking voor een verkenning gegeven. Vervolgens wordt bij ieder besluit bij een faseovergang (planstudie, tracévaststelling, realisatiebesluit) de produktdefinitie verder geconcretiseerd.

Invulling en aanpassing van de produktdefinitie vindt plaats tijdens en na de maatschappelijke en bestuurlijke discussie over de vormgeving en ruimtelijke inpassing van infrastructuur (vooral planstudiefase). Projecten kunnen, mede door de wet op de Ruimtelijke Ordening, alleen in goed overleg met de (bestuurlijke) omgeving tot stand komen. Dit leidt in veel gevallen tot aanzienlijke kostenstijging t.o.v. een "minimale" variant (b.v. 4-6 sporen bij Barendrecht). Deze aanpassingen worden gegeven het politieke karakter van deze besluiten voor dit rapport als gegeven beschouwd.

Richtlijnen en voorschriften.

Ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur is in sterke mate gereguleerd door voorschriften en richtlijnen. Dit betreft o.a.:

- Wettelijke voorschriften en overheidsrichtlijnen, zoals tracé-wet, wet geluidshinder, wet op de bodemverontreiniging, arbo-wet, Europese regelgeving;
- Algemene Nederlandse of internationale technische voorschriften (normen): voorschriften beton, staal, voorspanssystemen, richtlijnen waterkeringen (TAW);
- V&W regelgeving, zoals Richtlijnen voor het Ontwerp van Autosnelwegen (ROA), voorzieningen- en aanduidingenbeleid, Uniforme Contract Administratie, richtlijnen werk in uitvoering (wegonderhoud);
- V&W-regelgeving voor het operationele serviceniveau; richtlijnen gladheidsbestrijding, stroefheid, rijspoordiepte, bedieningstijden bruggen.

In feite bestaat voor vrijwel ieder element van een infrastructuurobject (tot aan verlichting, markering, drainage, hemelwaterafvoer) richtlijnen en voorschriften. Hoewel de ontwerper, bouwer of beheerder bij het gebruik van richtlijnen soms enige marge heeft om af te wijken, bepalen in feite deze honderden voorschriften en richtlijnen het kwaliteitsniveau van de infrastructuur en daarmee de kosten.

De discussie over de kosten van infrastructuur kan daarom (naast die over de produktdefinitie) effectiever gevoerd worden via het niveau (en de effecten) van richtlijnen dan door discussie over de kosten per project.

Bijlage IV.5 Systematiek produktformulering

In deze bijlage wordt een aanpak beschreven voor het formuleren van produkten.

In de aanpak wordt uitgegaan van de bestaande werksoorten en de daarbij behorende werkprocessen (aanleg, beheer en onderhoud, bediening, basisgegevens, subsidies, beleidsvoorbereiding/evaluatie en anticiperend onderzoek). De aanpak richt zich op het beschrijven van clusters van produkten. Op dit aggregatieniveau kunnen tussen D1 en D2 en D2 en D3 contractafspraken gemaakt worden. Deze contractafspraken zijn gericht op het garanderen van een efficiënte en effectieve productie en vormen het kader van de beheersing van het werkproces.

Bij het ontwikkelen van de aanpak is gebruik gemaakt van de ideeën en gedachten uit verschillende (lopende) projecten binnen RWS en V&W zoals BeheersPlanNat (BPN), Wegbeheer 2000, audit Bediening, Beheersing Infrastructuur Programma's (BIP's) en de bedrijfsvergelijking Noord-Holland/Zuid-Holland.

De aanpak bestaat uit een drietal onderdelen:

1. Het onderkennen van de *werksoorten* en *programma's* van RWS;
2. Het per werksoort beschrijven van het *werkproces*;
3. Het beschrijven van de *contractafspraken* tussen de organisatieniveaus.

Onderstaand worden deze drie onderdelen toegelicht met een voorbeeld.

onderdeel 1: het onderkennen van werksoorten en programma's van RWS

In deze aanpak wordt uitgegaan van *werksoorten* uit oogpunt van herkenbaarheid (intern en extern) en eenvoud. De werksoorten zijn:

1. Beheer en onderhoud;
2. Bediening;
3. Aanleg/investeringen;
4. Subsidies;
5. Basisgegevens;
6. Beleidsvoorbereiding en -evaluatie;
7. Anticiperend onderzoek;

Binnen een werksoort kunnen pakketten gelijksoortige en/of samenhangende maatregelen, *programma's*, worden onderscheiden. Binnen de werksoort aanleg wordt bijvoorbeeld een programma aanleg wegen en een programma aanleg rijkswateren onderscheiden.

In het kader van dit rapport zijn de werksoorten beheer en onderhoud, bediening, aanleg/investerin-

gen en subsidies nader uitgewerkt. Met deze werksoorten is ca. 90% van de RWS-begroting gemoeid. De werksoorten basisgegevens, beleidsvoorbereiding en -evaluatie en anticiperend onderzoek worden hier niet uitgewerkt maar kunnen wel met behulp van deze systematiek in kaart worden gebracht.

onderdeel 2: het beschrijven van het werkproces

Voor de onderscheiden werksoorten is beschreven welke stappen binnen V&W worden doorlopen om van initiatieven tot produkten te komen.

Deze beschrijving wordt, op de volgende pagina's, met als voorbeeld "realisatiefase aanleg" stap voor stap opgebouwd.

- a. een *werkproces* bestaat uit stappen

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES				
stappen				
1. opdrachtverlening besluitvorming D2-deelpro- gramma realisatie				
2. uitvoering - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering				
3. evaluatie - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en ver- keerskundige effecten				

Toelichting

Het werkproces start altijd met een opdracht. Een opdracht van de SG aan de DG-RWS en van de DG-RWS aan de HID. Alvorens deze opdracht verleend kan worden moet besluitvorming over het voorgestelde D2-deelprogramma realisatie aanleg plaatsvinden.

Na opdrachtverlening wordt tot concrete uitvoering overgegaan. Dit betekent aanbesteden, uitvoeren en opleveren.

Na oplevering worden met het oog op "leereffecten" nacalculaties en evaluaties opgesteld op onderdelen.

b. *actoren*

in de verschillende stappen zijn diverse actoren werkzaam

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES				
stappen	actoren			
1. opdrachtverlening besluitvorming realisatiepro- gramma	BSK			
2. uitvoering - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD,SD, GWW- sector			
3. evaluatie - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en ver- keerskundige effecten	RD,SD RD,SD, HD			

Toelichting

De bestuurskern (BSK) beslist over het deelpro-
gramma realisatie.

RWS vervult tijdens de uitvoering de rol van op-
drachtgever. Regionale en specialistische directies
(RD's, SD's) opereren hierbij in onderlinge samen-
werking. De Grond-Weg en Waterbouw-sector
(GWW) is opdrachtnemende partij en zorgt voor
de daadwerkelijke uitvoering.

De regionale of specialistische directies verzorgen
de opstelling van nacalculaties. Evaluaties van pro-
gramma's kunnen door regionale of specialistische
directies in opdracht van de DG-RWS worden
uitgevoerd.

- c. *verantwoordelijke*
voor het resultaat van iedere stap is iemand verantwoordelijk

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke		
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming realisatiepro- gramma	BSK	MIN SG		
2. <i>uitvoering</i> - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD,SD, GWW- sector	HID		
3. <i>evaluatie</i> - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en ver- keerskundige effecten	RD,SD RD,SD, BSK	HID		

Toelichting

De Minister (MIN) stelt het deelprogramma realisatie uiteindelijk vast. Dit is opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De SG geeft vervolgens de opdracht tot uitvoering aan de DG-RWS.

De Hoofd-Ingenieur-Directeur (HID) van een regionale directie is verantwoordelijk voor de uitvoering. De DG-RWS is verantwoordelijk voor de uitvoering van het totale landelijke deelprogramma.

De HID is verantwoordelijk voor het opstellen van de nacalculaties en het verzorgen van programma-evaluaties.
De DG-RWS draagt die verantwoordelijkheid voor het totale landelijk programma.

d. *tussenprodukt*

de onder c. besproken verantwoordelijkheid heeft betrekking op het realiseren van een concreet tussenprodukt

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES					Toelichting
stappen	actoren	verant woorde- lijke	tussenpro- dukt		
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming deelprogram- ma realisatie	BSK	MIN SG	- deelpro- gramma realisatie		De uitkomst van besluitvorming vormt het deelprogramma realisatie. Op- drachtnemer voor de realisatie van de deelprogramma is de DG-RWS.
2. <i>uitvoering</i> - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD,SD, GWW- sector	HID	infrastruc- tuurobject		De uitvoering resulteert in een infrastructuurobject.
3. <i>evaluatie</i> - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en ver- keerskundige effecten	RD,SD RD,SD, BSK	HID	- nacalculatie - evalua- tierapport		De uitkomsten van nacalculatie en evaluatie worden vastgelegd in rappor- ten.

e. *richtlijnen*

produkten moeten voldoen aan beleidsinhoudelijke, procedurele en technische eisen die bij de totstandkoming van een produkt als toetsingscriterium gelden.

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoordelijke	tussenprodukt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming realisatieprogramma	BSK	MIN SG	- realisatieprogramma	- eisen MIT - tracé-besluit - eisen realisatietabel
2. <i>uitvoering</i> - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD,SD, GWW-sector	HID	infrastructuurobject	- bestek - aanneemsom - werkplan
3. <i>evaluatie</i> - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en verkeerskundige effecten	RD,SD RD,SD, BSK	HID	- nacalculatie - evaluatierapport	- voorgaande richtlijnen

Toelichting

Het deelprogramma realisatie moet voldoen aan beleidsinhoudelijke eisen zoals geformuleerd in het MIT, procedurele eisen zoals de aanwezigheid van een tracé-besluit enz.

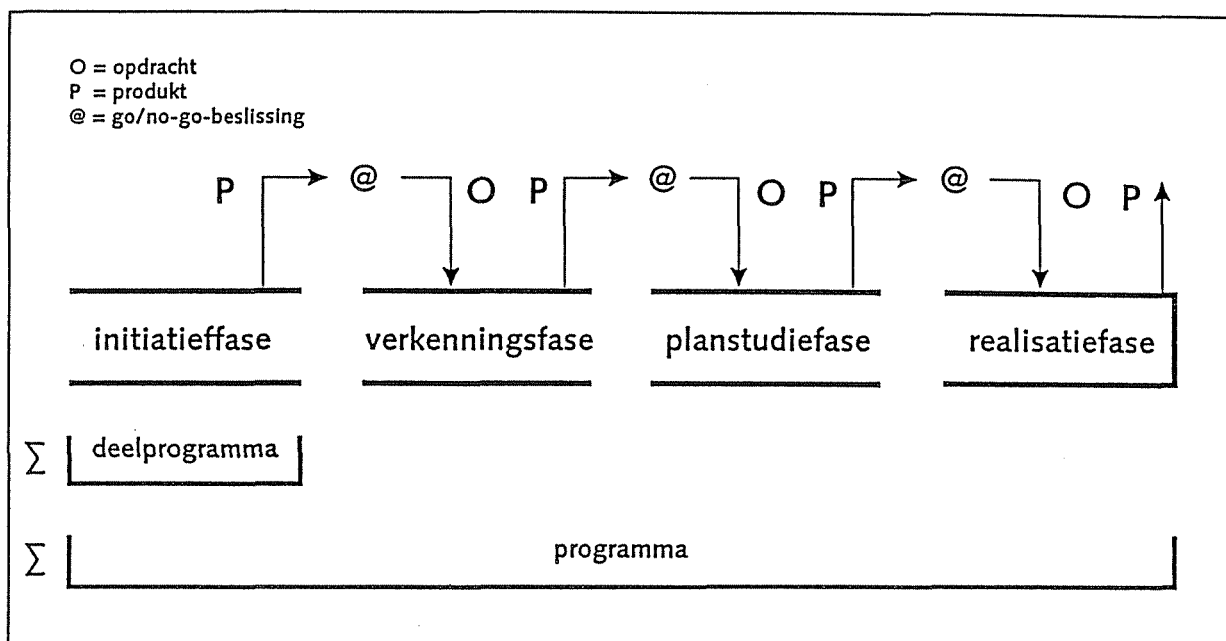
Voor de uitvoering bestaan binnen RWS technische en procedurele eisen b.v aanbestedingsregels, uniforme contractadministratie (UCA).

Uit oogpunt van goede nacalculaties en evaluaties worden methodologische en inhoudelijke spelregels gehanteerd.

onderdeel 3: het beschrijven van de contractafspraken tussen de organisatieniveaus

In dit onderdeel wordt vastgelegd welke *contractafspraken* binnen V&W tussen de organisatieniveaus D1-D2 (SG/DG-RWS) en D2- D3 (DG-RWS/HID) worden gemaakt om te garanderen dat de produkten waarvoor V&W staat op een effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om markante beslismomenten in het werkproces (go/no go beslissingen) die de invulling van het vervolg van het proces bepalen.

Voor het werkproces aanleg (productie) zijn de volgende beslismomenten (besturing) en fasen te onderscheiden:



De contractafspraken tussen D1 en D2 hebben betrekking op deelprogramma's, bij aanleg gaat het om de deelprogramma's initiatief, verkenning, planstudie en realisatie. Tussen D2 en D3 gaat het om deelprogramma's per directie.

De *meetlat* bij een deelprogramma geeft aan waarop de opdrachtnemende contractpartner door de opdrachtgevende contractpartner zal worden afgerekend. Hierin komen de items kwantiteit, kwaliteit, prijs en tijd terug.

Dit betekent dat op *deelprogramma-niveau* afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld de totale middelen voor een deelprogramma.

Het werkproces en de contractafspraken zien er in onderlinge relatie uit als op de volgende pagina geschetst.

Werksoort: AANLEG Fase: realisatie

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. opdrachtverlening besluitvorming realisatieprogramma	BSK	MIN SG	- realisatie- programma	- eisen MIT - tracé-besluit - eisen realisatie- tabel
2. uitvoering - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD, SD, GWW- sector	HID	infrastructuurob- ject	- bestek - aanneemsom - werkplan
3. evaluatie - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v ontwerp, milieu en verkeerskundige effecten	RD, SD RD, SD, BSK	HID	- nacalculatie - evaluatierapport	- richtlijnen - voorgaande meetlatten

CONTRACTAFSPRAKEN		
tussen D1-D2 inzake	tussen D2-D3 inzake	meetlat
deelprogr. realisatie	deelprogr. realisatie directie	- projectenlijst - kwaliteit cf. richtlijnen werkproces - mijlpalen - middelen per deelprogr.

De hiervoor beschreven aanpak is uitgewerkt voor de werksoorten:

1. Beheer en onderhoud;
2. Bediening;
3. Aanleg/investeringen;
4. Subsidies;

De tabel met de onderscheiden programma's, deelprogramma's en meetlatten is opgenomen in bijlage 4.2. De onderliggende beschrijvingen van de werkprocessen met daaraan gekoppeld de contractafspraken (onderdeel 2 en 3 van de aanpak) zijn op de volgende pagina's weergegeven.

In aansluiting op paragraaf 4.4. en 4.5. wordt hierbij uitgegaan van de volgende verantwoordelijkheidsverdeling:

- De DG-RWS levert concept-programma's;
- De BSK is verantwoordelijk voor het opstellen van programma's;
- De SG/MIN is verantwoordelijk voor het vaststellen van programma's;
- De SG geeft aan de DG-RWS opdracht tot uitvoering van programma's;
- De DG-RWS is verantwoordelijk voor de uitvoering van programma's.

Werksoort: BEHEER EN ONDERHOUD RIJKSWEGEN EN RIJKSWATEREN*)
VOORBEREIDINGSFASE, realisatiefase

*) Bij rijkswateren wordt in de bestaande infra beheer en onderhoud en aanleg in onderlinge samenhang gezien.

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. opdrachtverlening leveren bijdr. aan beleids- voorb. en voorbereid.uitv.	BSK, HD	SG		- SVV - NW 3
2. ontwikk. B&O-beleid. - ontwikkelen/onderhouden b&o-beleid (streefbeelden, normen, doelen, instrum.) o.b.v. wensen politiek en maatschappij. - vastst. beleidsnota's b&o	minister, maatschappij, BSK, HD, RD,SD	BSK Minister	concept Beleidsnota Beleidsnota's (bv beh.plan rijkv.w.)	
3. formul. uitvoer.beleid i.o.m. BSK. - voor totale netwerk (streefbeelden, maatreg.) o.b.v. advies SD's, eval., rapport D3. Aandacht voor prior.methodieken, normk. vaststellen land.beh.plan	HD, RD,SD BSK	DG-RWS DG-RWS	Concept- Landelijk beheers- plan (met pro- gramma-voorstel)	-SVV-doelstel- lingen -beleidsnota's onderhoud
4. opstellen reg. beheerspl. opst. reg. beheersplannen v. Rijkswegen/wateren (streefbeelden, maatreg.)	RD,SD	HID	Landelijk beheers- plan, BOP/KOP (beheren en keren op peil) Regionaal be- heersplan (met uitv.jaarplan) BPN (=B&O, aanl watersyst. en keringen)	Land. Beh.pl., normen/richtl, prior.,meth.

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
► bijdrage aan (beleids)- voorb.	bijdrage aan (beleids)- voorb.	-p.v.a. -mln. -mijlpalen -tussenproduk- ten

WERKPROCES					CONTRACTAFSPRAKEN		
stappen	actoren	verantwoorde- delijke	produkt	richtlijnen	contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
1. <i>opdrachtverlening</i> opdracht tot uitvoering beheersplannen	BSK, DG- RWS	SG	landelijk beh.plan BOP/KOP regionaal beh.plan BPN	zie voorberei- ding	► uitvoering: ► landelijk be- ► heersplan, ► Natte water- staat in beeld	uitvoering: regionaal beheersplan, BPN (in bijdr. functieplan)	-min.kwal.niv. (/rapp.cijfers/ goed, matig slecht) -gemid.kw.niv -km's onder- houd -mijlp. progr. -specif.acties (b.v. deltaplan grote rivieren) - mln/jaar
2. <i>Opstellen uitvoeringsplan</i> o.b.v. inventarisatie kwali- teit infrastructuur (bij rijksw. deel BPN)	RD,SD	HID	- uitvoeringsplan - dynamisch deel BPN	Regionaal beheersplan BOP/KOP statisch deel BPN			
3. <i>Voorbereiding uitv</i> Initiëren, voorbereiden van activiteiten t.b.v. b&o dmv inspectie, planning, ont- werp	RD,SD, GWW-sector	HID	- ontwerp - bestek	uitvoeringsplan fu-eisen richtlijnen			
4. <i>uitvoering</i> - Begeleiden uitvoering, toezichthouding - inspectie en monitoring - monitoring totaal	RD,SD RD, SD HD	HID HID DG-RWS	- infrastructuur op kwaliteit - monitordata - evaluatierapport (basis voor bijstel- len normen/rap- portcijfer)	bestekseisen prod.eisen richtlijnen interventieni- veaus			

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>Opdrachtverlening</i> opdracht tot leveren bijdra- ge aan beleidsvoorb. en voorbereiden uitvoering	BSK	SG	bijdrage aan beleidsnota concept-bedie- ningsprogramma	- SVV
2. <i>Beleidsvoorbereiding</i> ontwikkelen, onderhouden en vaststellen bedieningsbe- leid	maatsch., min, BSK, HD,RD,SD	BSK	beleidsnota	- SVV
3. <i>Voorbereiden uitvoering</i> <i>i.o.m. BSK</i> - voorstel te verzorgen be- diening: aantal objecten, bedieningsuren, raming be- nodigde middelen - opstellen voorstel bedie- ningsprogramma o.b.v. bedieningsvoorstellen directies	RD HD, BSK	HID DG-RWS	Bedieningsvoor- stel directie Voorstel Bedieningspro- gramma	

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
bijdrage aan (beleids)voorb.	bijdrage aan (beleids)voorb.	- middelen - mijlpalen - tussenprod.

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	meetlat
1. <i>Opdrachtverlening</i> opdracht tot uitvoering bedieningsprogramma	BSK	SG	vastgesteld bedie- ningsprogramma	-SVV
2. <i>Bedienen</i> - opstellen rooster - "bedienen": verzorgen afgesproken bedieningsuren - monitoren (HD totaal)	RD RD RD, HD	HID	verzorgde bedie- ning	- ARBO - ARAR - bedieningsbe- leid

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
D2-deelbedie- ningsprogram- ma	D3-deel- bedienings- programma	-kwantiteit: aantal te be- dienen objec- ten en/of be- dieningsuren - kwal.: klachten/sto- ringen - geld: mln/jaar -tijd: per jaar

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoorde- delijke	produkt	richtlijnen
0. <i>opdrachtverlening oog- en oor functie</i>	BSK	MIN SG	besluit over capaciteitsinzet	
1. <i>initiatief</i> - verkeer en vervoer- monitoring / prognose - signaleren (lokale) omge- vingsproblemen	minister, maatschap- pij ¹ , BSK, DG RWS, RD, SD	minister, BSK, DG RWS, en HID	initiatief	-
2. <i>voorbereiding i.o.m. BSK</i> - voorstel voor verkenning - opstellen voorstel verkenningen-programma	RD HD, BSK	HID DG RWS	- probleemdefini- tie (-signalering) - concept-verken- ningsprogramma	- SVV-criteria - eisen verken- ningstabel - SVV-priori- teiten - kosten/baten

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
middelenaf- spraken	middelenaf- spraken	middelen

¹ Maatschappij staat voor burgers, lagere overheden, maatschappelijke organisaties.

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluit over ver- kenningsprogram- ma	BSK	MIN SG	- intake-besluit - verkenningspro- gramma	- SVV-criteria - eisen verken- ningstabel - SVV-priori- teiten - kosten/baten
2. <i>uitvoering</i> - opstellen gebiedsgewijze verkenning	RD, SD	HID	- rapport/resulta- ten gebiedsgewijze verkenning	- richtlijnen (in ontwikkeling)
3. <i>voorbereiding</i> <i>i.o.m. BSK</i> - voorstel planstudie - voorstel planstudie programma	RD HD, BSK	HID DG-RWS	- voorstel planstu- die besluit - voorstel planstu- die programma	- SVV-criteria - bestuurlijke prioriteiten - eisen planstu- dietabel

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
D2-deel-ver- kenningsprogr- amma	D3-deel- verkenning- programma	- projectenlijst - kwaliteit cf. meetlat werk- proces - mijlpalen - middelen



WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming over plan studieprogramma	BSK	MIN SG	- planstudie- programma ²	- SVV-criteria - bestuurlijke prioriteiten - eisen planstu- dietabel
2. <i>uitvoering</i> - opstellen startnotitie - verzorgen inspraak - opstellen richtlijnen	RD	HID	startnotitie	-wet milieube- heer -besluit MER - besluit start- notitie - tracéwet
3. <i>vaststelling</i> - vaststelling richtlijnen	BSK, VROM, HD	Ministers V&W en VROM	- richtlijnen tracé- MER-studie	-inspraakreac- ties -wet milieube- heer -besluit MER - tracéwet

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
D2-deelplan studieprogram- ma	D3-deel- planstudie- programma	- projectenlijst - kwaliteit cf. meetlat werk- proces - mijlpalen - middelen

² tussentijds besluit is mogelijk

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
4. uitvoering - opstellen trajectnota - verzorgen inspraak - advies / overleg	RD, maatschappij	HID	- trajectnota	-tracéwet -vastgestelde richtlijnen -besluit MER -rapport bevindingen OVI - adviezen best.org.
5. vaststelling - overleg MER - rapport OVI	BSK HD	MIN V&W & VROM	- Ontwerp tracébesluit	-rapport bevindingen OVI - adviezen best.org. - richtlijnen - politiek overleg
6. uitvoering - verzorgen inspraak - uitwerking OTB naar TB	RD, maatschappij	HID	- voorbereiden tracébesluit	- tracéwet - inspraak
7. vaststelling - Tracébesluit	BSK	MIN	- Tracébesluit	- tracéwet - Raad van State

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
8. voorbereiding realisatie - voorbereiding uitvoeringsbesluit - inpassing RO - ontwerp - bestek	RD	HID	-	-
9. voorbereiding i.o.m. BSK - audit - opstellen voorstel realisatieprogramma	DG RWS HD, BSK	DG RWS DG-RWS	- voorstel realisatie - voorstel realisatieprogramma	- voorgaande meetlatten - tracébesluit - eisen MIT - eisen realisatietabel

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming realisatie- programma	BSK	MIN SG	- realisatiepro- gramma	- eisen MIT - tracébesluit - eisen realisa- tie-tabel
2. <i>uitvoering</i> - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	RD, SD, GWW-sector	HID	infrastructuurob- ject	- bestek - aanneemsom - werkplan
3. <i>evaluatie</i> - opstellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v. ontwerp, milieu en verkeerskundige effecten	RD, SD RD, SD, HD	HID	- nacalculatie - evaluatierapport	- richtlijnen - voorgaande meetlatten

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
D2-deelrealisa- tieprogramma	D3-deelrealisa- tieprogramma	- projectenlijst - kwaliteit cf. meetlat werk- proces - mijlpalen - middelen



WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
0. <i>opdrachtverlening</i>	BSK	SG	besluit over mid- delen inzet	
1. <i>initiatief</i> - verkeer en vervoer- monitoring / prognose - signaleren (lokale) omge- vingsproblemen	minister, maatschap- pij ¹ , BSK, DG RWS, RD, SD	provinciaal/ regionaal bestuur	verkeers- en vervoersplan	- SVV-doelen - werkdocu- ment toetsing RVVP's
2. <i>voorbereiding</i> - toetsing verkeers- en vervoersplan - opstellen voorstel verkenningen-programma (concept-reactie Minister)	RD HD	HID DG RWS	- reactie verkeers- en vervoersplan - concept-verken- ningsprogramma	- SVV-criteria - eisen verken- ningstabel - SVV-priori- teiten - kosten/baten

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
middelen afspraken	middelen afspraken	middelen

¹ Maatschappij staat voor burgers, lagere overheden, maatschappelijke organisaties.

Werksoort: SUBSIDIES

initiatieffase, VERKENNINGSFASE , planstudiefase, realisatiefase

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoorde- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluit over (monitoring) verkenningprogramma	BSK	SG	- intake-besluit - verkenning- programma	- SVV-criteria - eisen verken- ningstabel - SVV-priori- teiten - kosten/baten
2. <i>uitvoering</i> - opstellen gebiedsgewijze verkenning	RD, SD, prov/reg/gem	provincie, re- gio, gemeen- te	- rapport/resulta- ten gebiedsgewijze verkenning	- criteria ge- biedsgewijze verkenningen
3. <i>voorbereiding</i> - voorstel planstudie - toetsing voorstel planstu- die - voorstel planstudie programma	RD, prov/reg/gem RD, prov/reg/gem HD	prov.reg.gem . HID DG-RWS	- voorstel planstu- die besluit - voorstel deel- planstudie-pro- gramma - voorstel planstu- die programma	- SVV-criteria - bestuurlijke prioriteiten - eisen planstu- dietabel

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
monitoring D2 deel-ver- kenningpro- gramma	monitoring D3-deelverken- ningsprogram- ma	projectenlijst met mijlpalen

►
►
►

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoor- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming planstudie- programma	BSK	SG	- planstudiepro- gramma ²	- SVV-criteria - bestuurlijke prioriteiten - eisen planstu- dietabel
2. <i>uitvoering</i> - opstellen planstudie-op- dracht - verzorgen inspraak - opstellen richtlijnen	RD,BSK regio,prov, gem., RD, BSK RD	bevoegd gezag* bevoegd gezag* HID	concept- planstudieka- ders/opdracht	-richtlijnen voor planstu- die-opdracht (nog te ontwik- kelen ?)
3. <i>vaststelling</i> - vaststelling richtlijnen - vaststellen planstudie- opdr.	regio, prov, gem, RD, BSK BSK	bevoegd gezag* BSK	planstudieka- der/opdracht	

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
monitoring D2 deel planstu- dieprogramma	monitoring D3 deelplan studieprogram- ma	projectenlijst met mijlpalen

² Tussentijds besluit is mogelijk.

4. uitvoering - uitvoeren planstudie - verzorgen inspraak - advies / overleg	RD, maatschappij	provincie/regio/gemeente	- planstudie	-wet RO
--	------------------	--------------------------	--------------	---------

* bevoegd gezag is bij subsidieprojecten niet de minister van V&W maar de provincie, gemeente of regio.

5. voorbereiding realisatie - voorbereiding uitvoeringsbesluit - inpassing RO - ontwerp - bestek	RD, prov., reg., gem.	prov., reg, gem.	-	
6. voorbereiding - toetsing - programma-inpassing	RD HD	HID BSK	- voorstel realisatie - voorstel realisatieprogramma	- eisen MIT-richtlijnen - eisen realisatie-tabel
7. vaststelling - ambtelijke voorbereiding	 BSK	- BSK	- opdracht tot realisatie - realisatieprogramma	- eisen MIT-tracébesluit-richtlijnen - eisen realisatie-tabel

realisatieprogramma	deel-realisatieprogramma	projectenlijst met mijlpalen en middelen kwaliteit: zie meetlat werkproces

►
►
►
►
►

WERKPROCES				
stappen	actoren	verantwoorde- delijke	produkt	richtlijnen
1. <i>opdrachtverlening</i> besluitvorming deelrealisatieprogramma/opdracht tot realisatie/ beschikking	BSK	SG HID**	opdracht tot realisatie deelrealisatieprogramma	- eisen MIT - tracébesluit - richtlijnen - eisen realisatietabel - wet/besluit IF
2. <i>uitvoering</i> - aanbesteding/gunning - uitvoering - oplevering	prov/reg/gem GWW-sector	prov/reg/gem	infrastructuurobject	wet/besluit IF interne regels
3. <i>evaluatie</i> - opstellen nacalculatie - vaststellen nacalculatie - opstellen evaluatierapport t.a.v. ontwerp, milieu en verkeerskundige effecten - vaststellen evaluatie	RD,SD,prov/ gem/reg idem RD,SD,prov/ gem/regio, BSK,HD idem	regio/ prov/- gem HID regio /prov/- gem HID	- nacalculatie - evaluatierapport	

CONTRACTAFSPRAKEN		
contract D1-D2 inzake	contract D2-D3 inzake	meetlat
D2-deelrealisatieprogramma	D3-deelrealisatieprogramma	projectenlijst met mijlpalen kwaliteit: zie meetlat werkproces

** Afhankelijk van mandateringsafspraken, meestal op basis van omvang van het project.

Bijlage V.1 Toedeling van budgetten

Gegeven het onderscheid in directe en indirecte uitgaven, waarbij primair gekeken wordt naar de toerekenbaarheid van uitgaven aan produkten, speelt het probleem van de budgettoedeling. Met de onderscheiden uitgavencategorieën is nog geen methodiek aangereikt voor de budgettoedeling. Immers, soms zullen de directe uitvoerings- en produktbudgetten volgens harde normen tot stand komen, in andere gevallen zal deze vaststelling minder 'hard' zijn. Daarom wordt er in de uitwerking van een financieringssysteem per werksoort onderscheid gemaakt naar permanente en incidentele activiteiten. Permanente activiteiten hebben een aantal karakteristieken die het mogelijk maken via een zekere normering (kengetallen) budgetten toe te kennen, bij incidentele activiteiten is dit (minder) mogelijk. Incidentele en permanente activiteiten kunnen als volgt worden beschreven:

Incidenteel

De incidentele activiteiten hebben vooral betrekking op eenmalig te realiseren produkten. De volgende karakteristieken zijn voor de beheersing van incidentele activiteiten van belang:

- * Uniek (stukproductie) en daarom op werksoortniveau veelal (voorlopig) geen normen vast te stellen, wel richtlijnen. Het feit dat het stukproductie betreft wil overigens niet zeggen dat (bepaalde) fasen c.q. bouwstenen niet te normeren zijn;
- * Meerjarig;
- * Veel volgtijdige beslispunten (go-no go's);
- * Beginfase veelal alleen eigen inzet (initiatiefase, verkenningfase, planstudiefase);
- * Informatie redelijk intensief verstrekt (voortgang);

Deze karakteristieken hebben als gevolg dat er contractafspraken moeten worden gemaakt op het niveau dat aansluit op de informatiebehoefte van de opdrachtgever (uiteindelijk de politiek).

Permanent

De permanente activiteiten hebben betrekking op jaarlijks te realiseren produkten, alsmede periodiek terugkomende produkten bijv. (overlagingen: vervangen van de asfaltlaag). De volgende karakteristieken zijn voor de beheersing van permanente activiteiten van belang:

- * Meermalig/continue ((meerjaarlijks) terugkerend);
- * Te normeren (door ervaringscijfers);
- * Vergelijkbaar binnen RWS;
- * Vaststaande procedures;
- * Eén beslissing (wel/geen onderhoud c.q. vastgesteld onderhoudsniveau);
- * Relatief stabiele bedrijfsdrukke.

Onderstaand overzicht brengt in beeld hoe de budgetvaststelling voor de directe uitgaven afhangt van het onderscheid permanent-incidenteel.

	Incidenteel	Permanent
Produktbudget	I	II
Direct uitvoeringsbudget	III	IV

- I = budgetvaststelling op basis van ramingen (volgens gestandaardiseerde methodiek PRI).
- II = budgetvaststelling op basis van areaal, aantal objecten of te realiseren kwaliteitsniveau. Bij geen wijziging van de onderliggende factoren is dit een vast budget.
- III = budgetvaststelling op basis van een capaciteitsplanning (inzet manuren) verhoogd met ramingen voor een (differentieerbare) materiële component
- IV = budgetvaststelling op basis van areaal, aantal objecten of te realiseren kwaliteitsniveau. Bij geen wijziging van de onderliggende factoren is dit een vast budget.

Werksoorten RWS

Het bovenstaande onderscheid in uitgaven en de methoden van budgetvaststelling worden uitgewerkt per werksoort in de volgende paragraaf. De werksoorten zijn:

- Beheer en onderhoud;
- Bediening;
- Aanleg/investeringen;
- Subsidies;
- Basisgegevens;
- Beleidsvoorbereiding en -evaluatie;
- Anticiperend onderzoek.

Financieringssystemen

Vervolgens komt de vraag aan de orde of het onderscheid in incidentele en permanente activiteiten leidt tot een verschillend financieringssysteem per werksoort. En zo ja, hoe deze verschillende financieringssystemen dan moeten worden vormgegeven. Onderstaand wordt per werksoort uiteengezet hoe het financieringssysteem per werksoort moet worden vormgegeven.

Werksoort: Beheer en onderhoud

De werksoort Beheer en onderhoud bestaat uit 2 fasen, de voorbereidings- en uitvoeringsfase.

Voorbereidingsfase

Onder de voorbereidingsfase vallen de voorbereiding van het beleid en het uitvoeringsbeleid. Het gaat met name om het opstellen van een onderhouds- en beheersplan, die als basis dienen voor het uit te voeren programma. Het benodigde budget betreft uitsluitend directe uitvoeringsuitgaven. Dit budget is gebaseerd op een capaciteitsplanning, daar het veelal incidentele activiteiten betreft.

Budgetvaststelling: op basis van een capaciteitsplanning

Realisatiefase

DIRECTE UITGAVEN		
produkt-uitgaven	directe uitvoeringsuitgaven	meetlat
bestekken voor eindprodukt	personeel (eigen + ingehuurd) materieel gebouwen dienstbaar aan uitvoering	kwaliteit (rapportcijfer), kwantiteit aantal (ha. wegverharding), tijd

Budgetvaststelling: normbedrag (per hectare) gebaseerd op instandhouding (kwaliteit (rapportcijfer), tijd).

Bij onderhoud worden de budgetten toegekend op grond van het areaal en het afgesproken kwaliteitsniveau dat (in een bepaalde periode) moet worden gehaald danwel gehandhaafd.

Deels is er sprake van een permanent takenpakket, waarvoor een vrij constant uitvoeringsbudget kan worden vastgesteld. Bij het niet wijzigen van het takenpakket kunnen lumpsum-budgetten voor het vast onderhoud worden toegekend. Daarnaast komen bepaalde activiteiten niet elk jaar terug, maar in een min of meer vaststaande cyclus. Hierbij gaat het vooral om overlagingen. Voor deze activiteiten zal (incidenteel) extra capaciteit moet worden ingezet.

Dit kan leiden tot verschillende methoden om het onderhoudsbudget toe te wijzen, hetgeen nader zal moeten worden uitgewerkt.

Werksoort: Bediening

De werksoort Bediening bestaat uit 2 fasen, de voorbereidings- en uitvoeringsfase.

Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase betreft het opstellen van een bedieningsplan, dat als basis dient voor het uit te voeren programma. Het benodigde budget voor de voorbereiding betreft uitsluitend directe uitvoeringsuitgaven. Dit budget is gebaseerd op een capaciteitsplanning, daar het veelal incidentele activiteiten betreft.

Budgetvaststelling: op basis van een capaciteitsplanning

Realisatiefase

DIRECTE UITGAVEN	
directe uitvoeringsuitgaven	meetlat
personeel (eigen+ ingehuurd) materieel, automatisering	kwantiteit (aantal be- diende objecten), kwa- liteit, tijd

Budgetvaststelling:

Uitvoeringsbudget= aantal objecten * uren van openstelling * objectfactor * inzet personeelsnorm * normbedrag (per uur)

Het gaat in dit taakgebied om de bediening en controle bij tunnels (wegen) en de bediening van objecten in het hoofdvaarwegennet (bruggen, stuwen en sluizen). Met de bediening zijn alleen directe uitvoeringsuitgaven gemoeid. Het gaat om zowel de inzet van RWS-personeel als de inhuur van derden. De eigen personele inzet vormt de hoofdmoot (zie ook de Audit bediening).

Werksoort: Aanleg/Investerings

In hoofdstuk 6 zijn voor investeringen infrastructuur vier fasen onderscheiden: initiatieffase, verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase. Voor de beheersing en de toedeling van middelen moeten per (deel)programma afzonderlijke (beheers-)afspraken worden gemaakt tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer gezien het incidentele karakter van deze programma's. Het feit dat geen produkt gelijk is, per fase steeds beslist wordt of een volgende fase wordt ingezet en dat de politieke gevoeligheid dermate hoog is dat steeds nieuwe eisen gesteld kunnen worden aan de beheersing. Vandaar dat in de volgende beschrijving wordt teruggegrepen op de fasering van een werksoort, om per fase de beheersing en financiering te beschrijven.

Initiatief-, verkennings- en planstudiefase

Voor wat betreft de initiatief-, verkennings- en planstudiefase zijn er veel uitgaven die als directe uitvoeringsuitgaven gekenmerkt kunnen worden. Het betreft hier werkzaamheden die behoren tot de kerntaken van RWS en die worden uitgevoerd al dan niet aangevuld door inhuur en uitbesteding. Hieronder vallen ook de uitgaven aan specialistische diensten voor wat betreft onderzoek/adviezen t.b.v. de uitvoering (geleverd aan regionale directie) alsmede het projectmanagement van de Bouwdienst.

Uitgaven aan (GWV-)bestekken worden in deze fasen nog niet gedaan. In deze fasen dienen er derhalve afspraken te worden gemaakt over het benodigde uitvoeringsbudget dat primair is gebaseerd op een capaciteitsplanning.

Budgetvaststelling: op basis van een capaciteitsplanning (per fase)

Realisatiefase

DIRECTE UITGAVEN	
produkt-uitgaven	directe uitvoeringsuitgaven (VAT% *)
bestekken	personeel (eigen + ingehuurd)
grondaankopen	materieel
	gebouwen dienstbaar aan uitvoering

*) VAT staat voor Voorbereiding, Administratie, Toezicht.

Budgetvaststelling:

Produktbudget: op basis van een gestandaardiseerde ramingsmethodiek (PRI).

Uitvoeringsbudget (per directie): op basis van een capaciteitsplanning.

In de realisatiefase worden marktpartijen (m.n. aannemers) ingeschakeld voor het verrichten van taken die niet door RWS zelf worden uitgevoerd (besteksuitgaven). De in te zetten produktiemiddelen (directe uitvoeringsuitgaven) hebben dan vooral betrekking op controle & toezicht, begeleiding, administratie en voorbereiding (ontwerp/schrijven van bestek). De bestaande RAW-methodiek kan worden gebruikt voor de raming van de produktuitgaven.

Voor de directe uitvoeringsuitgaven zal per project een afzonderlijke capaciteitsplanning moeten worden gemaakt om te bepalen hoeveel mensen (eigen personeel of ingehuurd) en middelen nodig zijn om het project uit te kunnen (laten) voeren. Wel kan daarbij worden onderzocht in hoeverre hier RWS-breed kengetallen voor kunnen ontwikkeld.

Voor de RWS totaal kan één bepaald VAT% worden gedefinieerd. Dit VAT% voor RWS-totaal is opgebouwd uit de capaciteitsplanningen van de directies. Deze capaciteitsplanningen vormen de

basis voor het ramen en toedelen van budgetten voor de directe uitvoeringsuitgaven per directie. Deze planningen worden opgesteld voor de duur van een (realisatie)programma. In de tijd ontstaat zo een onderbouwing voor het VAT% voor RWS-totaal.

Werksoort: Subsidies

Deze werksoort moet nog nader worden uitgewerkt. Hoofddlijn daarin zal zijn dat het produktbudget conform raming zal worden bepaald en het uitvoeringsbudget op basis van capaciteitsplanning in combinatie met uitgangspunten ten aanzien van de gewenste controle-inspanning.

Werksoort: Basisgegevens

De werksoort moet nog nader worden uitgewerkt.

DIRECTE UITGAVEN	
directe uitvoeringsuitgaven	meetlat
personeel (eigen+ ingehuurd) uitbesteding materieel	aantal, kwaliteit verzamelde gegevens

Budgetvaststelling:

Opzetten databestanden: op basis van raming/voorcalculatie.

Bijhouden van databestanden: lumpsum.

Levering van gegevens: tarief in rekening brengen aan opdrachtgever.

Dit zijn algemene produkten die op te vatten zijn als een door de DG-RWS aan een TWD opgedragen landelijke taak. Het omvat verzameling en beheer van basisgegevens, ontwikkeling en beheer van databestanden, informatiestructuur en meetnetten en tevens laboratoria voor controletaken en waarschuwingdiensten. Periodiek worden in opdracht van de DG-RWS (deel)programma's voor deze basisgegevens geëvalueerd en bijgesteld (bron: Kennis voor uitvoering en beleid, dec. '94).

Deze werksoort heeft een incidentele en een permanente component. De DG is opdrachtgever voor het opzetten van bepaalde (metings-)bestanden. Het aanmaken van dit soort bestanden is incidenteel te noemen en het budget dient dan ook gebaseerd te zijn op een voorcalculatie (begroting).

Het bijhouden van gegevens is permanent van aard en kan met een lumpsum, ter beschikking gesteld door de DG, worden gefinancierd.

Het leveren van gegevens is zowel een permanente activiteit (waterstanden) als een incidentele activiteit (proeven). Hier kan worden gekozen voor het principe van de 'gebruiker betaalt' (directe uitgaven doorberekenen aan opdrachtgever).

Werksoort: Beleidsvoorbereiding & evaluatie

Deze werksoort moet nog nader worden uitgewerkt.

Budgetvaststelling: op basis van capaciteitsplanning.

Bij deze werksoort gaat het vooral om de inzet van capaciteit om de bestuurlijke taak van de HID, danwel evaluaties van beleid uit te voeren. Opdrachtgever is met name de bestuurskern, die fondsen ter beschikking stelt om bestuurlijke capaciteit van een bepaalde omvang en kwaliteit ter beschikking te hebben.

Werksoort: Anticiperend Onderzoek

Deze werksoort moet nog nader worden uitgewerkt.

Het project-gebonden onderzoek cq. adviezen zijn reeds bij de hiervoor besproken werksoorten meegenomen.

DIRECTE UITGAVEN	
directe uitvoeringsuitgaven	meetlat
personeel (eigen + ingehuurd) uitbesteding materieel	onderzoekprogram- ma's/ aantal ingewonnen gegevens

Budgetvaststelling: lumpsum of vast % totale uitgaven RWS.

Anticiperend onderzoek wordt uitgevoerd om te waarborgen dat specialistische diensten in de toekomst vragen kunnen blijven beantwoorden. Zoals ook in het bedrijfsleven wordt toegepast, kan hiervoor een bepaald vast % of lumpsum bedrag ter beschikking worden gesteld. De onderzoeksthema's dienen wel van tevoren worden geaccordeerd (b.v. door een programmaraad) en achteraf op bruikbaarheid te worden geëvalueerd. Er zullen regelmatig audits worden uitgevoerd naar de efficiency van de onderzoeken.

Voor dit soort onderzoek zijn niet altijd direct opdrachtgevers aan te wijzen. De dienst wordt immers geacht zelf nieuwe produkten en kennis te ontwikkelen. Ook hier zal budgettoewijzing moeten plaatsvinden in de vorm van een lumpsum voor een af te spreken capaciteit van een bepaalde kwaliteit. Verantwoording geschiedt op basis van een oordeel over de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde produkten.

Bijlage V.2 Uitwerking argumenten voor en consequenties van doorberekening

Inleiding

Binnen RWS zijn de afgelopen periode vele discussies gewijd aan de vraag of RWS moet overgaan tot het doorberekenen van uitgaven of dat kan worden volstaan met toerekenen. Deze bijlage bevat een uitwerking van twee vragen die in dit kader relevant zijn:

- doorberekenen: wat zijn hiervoor de argumenten? en
- doorberekenen: wat zijn hiervan de consequenties?

De uitwerking beperkt zich tot de relatie opdrachtgever↔opdrachtnemer tussen een regionale directie als opdrachtgevende directie (OGD) en een specialistische dienst als opdrachtnemende directie (OND)¹. In samenhang wordt ingegaan op de vraag in hoeverre specialistische diensten in de nabije toekomst nog een begrotingsadministratie moeten voeren c.q. zouden kunnen volstaan met een bedrijfsadministratie? In het vervolgtraject moet e.e.a. ook uitgewerkt worden voor de opdrachtgever↔opdrachtnemer-relatie tussen de DG-RWS en de regionale directies.

Bij de uitwerking is uitgegaan van de in hoofdstuk 4 beschreven sturingsrelaties. Het 'werkpakket' van een specialistische dienst komt tot stand via twee sturingsrelaties: programmasturing en daarnaast opdracht/projectsturing². Bij programmasturing, waarbij de DG-RWS als opdrachtgever functioneert, is sprake van programmafinanciering. De middelen worden aan het begin van het uitvoeringsjaar verstrekt (contract/mandaat). Het betreft de werksoorten anticiperend onderzoek, basisproducten en beleidsvoorbereiding. De voor de bestuurskern (BSK) uit te voeren (deel)programma's worden via deze sturingsrelatie aan de specialistische diensten doorgemandateerd. Deze uitwerking beperkt zich tot opdracht-/projectsturing, waarbij een regionale directie als opdrachtgever functioneert en de middelen beschikbaar stelt ('opdracht-/projectfinanciering').³ Een derde geldstroom betreft de middelen die de DG-RWS bij mandaat/contract beschikbaar stelt ter dekking van de indirecte uitvoeringsuitgaven.

De discussies die in dit kader gevoerd zijn spitsten zich toe op de volgende vragen:

1. Moeten uitgaven worden toegerekend of doorberekend?
2. Wordt doorberekend op basis van integrale kostprijzen?
3. Moeten uniforme uurtarieven worden gehanteerd?
4. Wordt doorberekend via begrotingsoverheveling of via facturen?
5. Houden de specialistische diensten een begrotingsadministratie?

¹ Ook tussen regionale directies kunnen OGD↔OND relaties bestaan.

² In de huidige situatie wordt voor adviezen, indien daar geen produktuitgaven mee gemoeid zijn, veelal geen expliciete opdracht geformuleerd. In de situatie van toe/doorrekenen is dit een eis c.q. consequentie.

³ Overigens is er tussen de specialistische diensten sprake van grote verschillen in de samenstelling van het werkpakket. Bij de Bouwdienst vergen OGD→OND-opdrachten circa 80 à 90% van de totale capaciteit, bij het RIZA ligt dat aanmerkelijk lager (20 à 30%).

1. Moeten uitgaven worden toegerekend of doorberekend?

Toerekenen staat, gegeven het RWS-streven naar een transparante bedrijfsvoering, niet ter discussie. Toerekenen kan echter op verschillende abstractieniveaus doen. Het *RWS-streven naar meer zakelijkheid, inzicht in de relatie tussen uitgaven en prestaties en een scherpere relatie opdrachtgever↔opdrachtnemer* impliceert dat toerekenen tot op opdrachtniveau wordt doorgevoerd. Er worden afspraken gemaakt over prestaties die een opdrachtgever wenst en die een opdrachtnemer toezegt, inclusief de hieraan verbonden uitgaven in termen van produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven. Toerekenen kan in de huidige situatie, waarbij de specialistische diensten over hun eigen budgetten beschikken.⁴

Doorberekenen, waarbij de specialistische diensten op voorhand niet meer over 'eigen' budgetten beschikken, heeft in deze een nog meer dwingend karakter. Het zal eerder leiden tot een zakelijke kosten-baten-afweging bij iedere opdrachtverstrekking. Het dwingt de opdrachtnemers tot lange-termijn denken. Vanuit het besef dat ze er zijn voor de klant moeten zij zich bezinnen op de vraag hoe hun opdrachten 'op termijn' veilig gesteld kunnen worden. Daardoor is er minder ruimte voor hobbyisme. Aldus ontstaat een situatie waarbij voor alle produkten/activiteiten expliciet een opdrachtgever aanwezig is en wordt het kostenbewustzijn sterk versterkt.

Gebleken is dat sommige specialistische diensten vrezen dat zij door doorberekening mogelijk in een afgeleide positie terecht komen. Daarmee zou de gelijkwaardigheid tussen de regionale directies en de specialistische diensten verdwijnen, en zou een D4-niveau ingebouwd worden. Deze gelijkwaardigheid is echter een expliciet uitgangspunt voor de besturing. Bij de vraagstelling inzake doorberekening gaat het puur om een financieringsvraag, welke ten grondslag ligt aan slechts een deel van het totale werkpakket van een specialistische dienst.

Wel bestaat het gevaar dat 'iedereen' ondernemer gaat spelen, en dat de verzakelijking, vanuit een doorgeschoten kostenbewustzijn, doorslaat. Hierdoor kan de overheidstaak c.q. maatschappelijke verantwoordelijkheid in het geding komen. Een voorbeeld: doordat directe uitvoeringsuitgaven aan de opdrachtgever worden doorberekend wordt een specialistische dienst 'duurder' en kan de regionale directie besluiten tot zelf doen met eigen personeel of extern uit te besteden. In het kader van de gedwongen winkelnering en het veilig stellen van de kennisfunctie (hoofdstuk 4.1. en 4.5) wordt gesteld dat gegeven de specifieke kennis en kunde van de specialistische diensten, de regionale directies te allen tijden de specialistische diensten betrekken bij hun 'make-or-buy-afwegingen', zonder dat van gedwongen winkelnering sprake is.

Omdat verwacht wordt dat doorberekenen binnen de cultuuromslag naar meer zakelijkheid als een katalysator fungeert, kiest RWS ervoor op zo kort mogelijke termijn met doorberekenen te starten. Om te voorkomen dat iedereen alleen maar met doorberekenen bezig is, waardoor de administratieve kosten onnodig hoog worden, moet het systeem van doorberekening eenvoudig gehouden worden. Dat betekent met name een beperking van het aantal kostendragers en kostenplaatsen en

⁴ Met uitzondering van de programmagelden die binnen de OGD-OND-constructie worden overgeheveld. Daarbij is in feite reeds sprake van 'doorberekenen'.

het instellen van een drempelbedrag voor directe doorberekening. Beneden dit bedrag kan doorberekening geregeld worden door bijvoorbeeld verzamelfacturen, een rekening courant, of lumpsum-afspraken.

2. Wordt doorberekend op basis van integrale kostprijzen?

Aanvankelijk niet, op termijn wel. In de beginsituatie, waarbij kosten als synoniem voor uitgaven wordt beschouwd, worden alleen (de produktuitgaven en) de directe uitvoeringsuitgaven doorberekend. Zolang de indirecte uitvoeringsuitgaven in de begroting op een apart artikel zichtbaar gemaakt moeten worden, krijgen de diensten een lumpsum voor de indirecte uitvoeringsuitgaven, direct van de DG-RWS.

Om tot een eenduidige indeling van directe en indirecte uitvoeringsuitgaven te komen is het noodzakelijk op korte termijn een limitatieve lijst van indirecte uitvoeringsuitgaven op te stellen.

3. Moeten uniforme uurtarieven worden gehanteerd?

Beginnen met één uniform, jaarlijks vast te stellen, uurtarief. Dit om discussies over de hoogte van de tarieven, en een prijsverschil tussen 'oude' en 'jonge' diensten te voorkomen. Het verschil tussen diensten moet initieel liggen in het *aantal uren* wat nodig is om een produkt te maken. In een later stadium kan worden gekozen voor differentiatie per dienstonderdeel. Aandachtspunt hierbij is dat werken met één uniform uurtarief wel tot gevolg heeft dat een 'jonge' dienst geld kan overhouden, terwijl een 'oude' dienst tekort kan komen.

In kader van doorberekenen wordt de personele capaciteit onderverdeeld in drie groepen:

- *direct produktgebonden personeel*, de zogenaamde fee-earners. Per jaar moeten zij voor een minimum aantal declarabele uren zorgen. Deze groep schrijft tijd⁵.
- *ondersteunend personeel*, qua inzet gekoppeld aan de fee-earners. In het tarief voor de fee-earners zit een opslag voor het ondersteunend personeel. Dit voorkomt een te 'verbrokken' tijdschrijf- en nacalculatietraject.
- *overhead*, welke niet wordt doorberekend (lumpsum-budget indirecte uitvoeringsuitgaven).

Op termijn moeten, uitgaande van integrale kosten, ook indirecte uitvoeringsuitgaven worden doorberekend.

4. Wordt doorberekend via begrotingsoverheveling of via facturen?

Doorberekenen kan op twee manieren.

Model A: begrotingsbelasting bij de opdrachtgever en de specialistische dienst factureert de geleverde prestatie

Hiervoor zou een specialistische dienst kunnen volstaan met een bedrijfsadministratie. Echter voor de door de DG-RWS opgedragen deelprogramma's en de indirecte uitvoeringsuitgaven blijft een

⁵ Uitgezonderd bedieningspersoneel, daar volstaat tijdregistratie.

begrotingsadministratie bij de specialistische diensten noodzakelijk. Voordeel is dat de begrotingsbelasting alleen bij de opdrachtgevende directie plaatsvindt, hetgeen leidt tot een eenduidiger begrotingsvoorbereiding en -uitvoering. En 'boter bij de vis' wordt mogelijk.

Model B: doorberekening door overheveling van begrotingsgeld

Voortbouwend op de thans geldende OGD-OND-procedure. De administratieve verwerking vindt hierbij 'eenvoudig' plaats via kredietmutaties. Bovendien is de interne 'voorfinanciering' direct geregeld. Als nadeel geldt hier de dubbele boekhouding (bij opdrachtgever en opdrachtnemer).

Een keuze voor of model A of model B is niet noodzakelijk (en gewenst): de manier waarop de verantwoordelijkheid voor het te leveren eindproduct is geregeld bepaalt welk model gehanteerd wordt. De eindverantwoordelijke beschikt over de begrotingsgeld. Ligt die bij de opdrachtnemende directie dan geldt model B, zo niet dan geldt model A. Een eenzijdige keuze voor model B leidt bovendien onherroepelijk tot een 'versnippering' van de aan bepaalde producten gekoppelde directe uitvoeringsuitgaven.

E.e.a. vereist een stroomlijning/aanpassing van de huidige OGD-OND-procedure:

- naast de produktbudgetten worden ook de directe uitvoeringsbudgetten overgedragen,
- daadwerkelijk meerjarige overdrachten,
- naast voorcalculatie moet ook nacalculatie onderdeel van de procedure uitmaken, in termen van financiën, kwaliteit en tijd,
- bij kredietmutaties dient de HW daadwerkelijk als administratiekantoor te fungeren.

Bovenstaande impliceert dat doorberekening alleen plaatsvindt tussen diensten en niet binnen diensten. Binnen diensten worden de uitgaven middels de kostenverdeelstaat wel toegerekend en zichtbaar gemaakt.

Dit impliceert tevens dat doorberekening alleen plaatsvindt voor die werksoorten waar sprake is van opdrachtgever→opdrachtnemer-opdrachten naar de specialistische diensten, te weten beheer en onderhoud, aanleg/investeringen en basisgegevens. Voor de overige werksoorten worden door de DG-RWS gelden toegewezen (contract/mandaat) op basis van een goedgekeurd programma.

5. Houden de specialistische diensten een begrotingsadministratie?

Ja, vooralsnog wel, hetgeen logischerwijs voortvloeit uit het bovenstaande. Zowel ten behoeve van de lumpsum voor indirecte uitvoeringsuitgaven, de door de DG-RWS opgedragen programma's, als de binnen model B overgedragen gelden.

Conclusies

Op termijn wil RWS voor haar totale produktie naar doorberekenen van kosten op basis van integrale kostprijzen. Doorberekenen draagt bij aan (de omslag naar) een meer zakelijke cultuur, waarbij in de relatie opdrachtgever→opdrachtnemer kosten en prestaties afgewogen worden.

Voorwaarde is wel dat binnen RWS duidelijkheid bestaat omtrent de produkten en de produkt-

verantwoordelijkheid. Vooralsnog wordt een start gemaakt met de produktie welke tot stand komt binnen opdrachtgever→opdrachtnemer-opdrachten tussen regionale directies en specialistische diensten, waarbij alleen de produktuitgaven en de directe uitvoeringsuitgaven worden doorberekend.

Om te komen tot een RWS-brede invoering van doorberekening zijn de nu te nemen stappen:

- opstellen van limitatieve lijst van indirecte uitvoeringsuitgaven, en komen tot eenduidige indeling van produktuitgaven, directe en indirecte uitvoeringsuitgaven,
- expliciet aangegeven uit welke componenten uurtarieven zijn opgebouwd,
- bepalen van kostendragers en kostenplaatsen. Hiervoor is het noodzakelijk dat besluitvorming heeft plaatsgevonden ten aanzien van de binnen RWS te hanteren produkt- en begrotingsindeling en dat de produktverantwoordelijkheden eenduidig zijn vastgesteld,
- inhoud geven aan de kostenverdeelstaat/implementeren van de kostenverdeelmodule,
- opzetten van urenregistratie (betekent niet noodzakelijk in alle gevallen tijdschrijven, tijdschrijven is alleen een eis voor het direct produktgebonden personeel⁶),
- koppelen van de urenregistratie met de kostenverdeelmodule,
- stroomlijnen/aanpassen OGD-OND-procedure:
 - naast de produktbudgetten worden ook de directe uitvoeringsbudgetten overgedragen;
 - naast voorcalculatie moet ook nacalculatie onderdeel van de procedure uitmaken;
 - bij overdrachten middels kredietmutaties dient de HW daadwerkelijk als administratiekantoor te fungeren.
- het aanpassen van de procedures rondom de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering,
- het uitvoeren van pilots tussen een beperkt aantal partijen.

Kritische factor hierbij is dat een en ander niet van boven wordt opgelegd. Het betreft nadrukkelijk een RWS-breed traject van D2 én D3.

Na in 1996 en 1997 middels pilots ervaring te hebben opgedaan, kan in 1998 tot een RWS-brede invoering van doorberekening worden overgegaan. Ook in de relatie DG-RWS→HID waarbij de HID in opdracht van de DG (deel)programma's realiseert.

⁶ Uitgezonderd bedieningspersoneel.

Bijlage V.3 Uitwerking artikelsgewijze toelichting

Om een beeld te geven van de artikelsgewijze toelichting in de nieuwe begroting wordt hieronder aan de hand van een aantal hoofdvragen een eerste uitwerking gegeven voor het artikelonderdeel beheer en onderhoud nat.

0. Wat is de grondslag van het artikelonderdeel?

Op dit artikelonderdeel worden de uitgaven geraamd die nodig zijn voor het beheer en onderhoud van watersystemen (inclusief keringen) om (maatschappelijke) functievervulling te garanderen.

Onder dit artikelonderdeel valt zowel de voorbereiding, uitmondend in regionale en landelijke beheersplannen, als de daadwerkelijke uitvoering van het beheer en onderhoud.

1. Waarom beheert RWS?

De basis voor het beheer en onderhoud van de watersystemen is onder andere gelegen in NW4 en SVV. Vijf accenten staan hierin centraal:

- zorgen voor veiligheid tegen overstroming, met inachtnahme van aspecten uit landschap, natuur en cultuurhistorie;
- het leveren van de onmisbare infrastructurele bijdrage aan de economie, met daarbij de zorg voor een optimale ecologische en milieuhygiënische inbedding;
- zorgen voor water en waterbodems van goede kwaliteit;
- de zorg voor natuurgebieden, met daarbij inpassen van draagbaar menselijk gebruik; en
- bij dit alles het creëren van ruimte voor ontspanning.

2. Wat wordt beheerd?

Uitgangspunt is het integraal beheren van de Rijkswateren. Het gaat met andere woorden om alle maatregelen die bijdragen aan de kwaliteit van de watersystemen. De produkten van dit artikelonderdeel zijn het kwaliteitsniveau van de watersystemen op de vastgestelde functies⁷.

De volgende watersystemen zijn bijvoorbeeld te onderscheiden: Rijn en takken, Maas, Delta, Amsterdam Rijn kanaal en Noordzeekanaal, grote meren (IJsselmeer, Markermeer), Waddenzee (incl. Eems-Dollard) en Noordzee.

3. Wat hebben we al bereikt?

Hoe staat het met de kwaliteit van de functievervulling per watersysteem en wat is er in de afgelopen periode bereikt, een terugblik en evaluatie.

⁷ Te onderkennen functies zijn: aan- en afvoer en waterkering, scheepvaart hoofdtransportassen, scheepvaart hoofdvaarwegen, natuur en landschap en scheepvaart overige vaarwegen, recreatie, overig.

4. Welke produkten worden gerealiseerd?

De vijf beleidsmatige accenten zijn in een haalbaar evenwicht afgestemd en gerelateerd aan na te streven doelen: streefbeelden. Streefbeelden worden geoperationaliseerd in te realiseren produkten⁸. Het gaat daarbij om een kwaliteitsbeeld per watersysteem in termen van functieervulling. Hier kan gebruik worden gemaakt van normen en kengetallen.

De totstandkoming van deze produkten wordt toegelicht met een beschrijving van benodigde soorten maatregelen en met mijlpalen (per jaar) in termen van bereikte kwaliteitsniveaus.

5. Wat kost het?

De benodigde verplichtingen voor het programma beheer en onderhoud nat zijn:

totaal	verplichtingen t/m 1996	verplichtingen 1997	verplichtingen 1998	verplichtingen na 1998
.....				

De benodigde uitgaven die betreffen:

totaal beheer en onderhoud nat ⁹	Uitgaven							
	Totaal	t/m 1996	1997	1998	1999	2000	2001	Later

Er zal een nadere toelichting worden gegeven op de omvang en de samenstelling van de directe uitvoeringsuitgaven in relatie tot de produktuitgaven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van kengetallen of in absolute bedragen.

⁸ Hierbij zullen kwaliteitsniveaus (in rapportcijfers of goed/matig/slecht) goed moeten worden gedefinieerd.

⁹ Een onderverdeling per deelprogramma, dus voorbereiding, respectievelijk uitvoering of per watersysteem is hier denkbaar.

Bijlage VI.1 Overzicht taken en verantwoordelijkheden veranderingstraject

Het volgende schema geeft de taken en verantwoordelijkheden van de andere "spelers" weer:

	Taken en verantwoordelijkheden
DG	Opdrachtgever Verantwoordelijk voor bereiken van het doel en de tussendoelen, d.w.z.: * Waarborgen dat directies zodanige activiteiten opstarten dat tussendoelen worden bereikt. * Verantwoordelijk voor coördinatie en samenhang van de stappen binnen RWS. * Verantwoordelijk voor communicatie binnen RWS.
DR	Vaststellen van de tussentijds bijgestelde (tussen)doelen. Vaststellen van nieuwe stappenplannen en bijgestelde stappenplannen. Vaststellen van het bereiken van tussendoelen: nu hebben we basiskamp 1 bereikt.
HID's	Verantwoordelijk voor het bereiken van de tussendoelen, d.w.z.: * Verantwoordelijk om in hun directie zodanige activiteiten op te starten dat tussendoelen worden bereikt. * Verantwoordelijk voor coördinatie en samenhang van de stappen binnen de eigen directie. * Verantwoordelijk voor contacten tussen directies en met de implementatiemanager. * Verantwoordelijk voor communicatie (ook betreffende zaken breder dan directie alleen) binnen de eigen directie.
(Hoofd)afdelingshoofden	Door elke HID zelf in te vullen

Bijlage VI.2 Activiteitenplan 1995 - 1996

Activiteitenplan om plateau 1 eind 1995 te bereiken

Instrumenten/administratie

Mijlpaal:

Er bestaat overeenstemming over de definities van directe uitvoeringsuitgaven, indirecte uitvoeringsuitgaven en produktuitgaven.

Het onderscheid tussen directe en indirecte uitgaven wordt zo snel mogelijk gedefinieerd. Hierbij komt aan de orde langs welke lijn de splitsing tussen direct en indirect wordt getrokken. Verder zal het onderscheid tussen produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven worden gedefinieerd¹⁰. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat op een later tijdstip wellicht de overstap naar het kostenbegrip wordt gemaakt.

Activiteiten:

- a Zorgen dat er RWS-brede overeenstemming ontstaat.

Mijlpaal:

Kostensoorten zijn gedefinieerd.

Activiteiten:

- a Zorgen dat er RWS-brede overeenstemming ontstaat over definities.

Mijlpaal:

De programma's basisgegevens, beleidsvoorbereiding en -evaluatie, anticiperend onderzoek zijn geformuleerd conform de systematiek van de projectgroep produktformulering.

Activiteiten:

- a Een RWS brede werkgroep formuleert de programma's conform systematiek.

Management/organisatie

Mijlpaal:

De implementatie-manager is benoemd en hij beschikt over de benodigde ondersteuning.

Activiteiten:

- a De implementatiemanager is voor half november 1995 aangesteld.
- b De implementatie manager werkt verder uit:
 - * zijn werkwijze;
 - * zijn ondersteuning;

¹⁰ N.B.: het onderscheid tussen produkt- en directe uitvoeringsuitgaven wordt momenteel met behulp van kenmerken in de administratie van de diensten aangebracht (over alle uitgaven van 1995).

- * communicatie;
 - * planning;
 - * afstemming met lopende projecten.
- c Bij het vervolgtraject worden mensen betrokken die ook aan het IBO (Interdepartementaal BeleidsOnderzoek) hebben meegedaan.

Mijlpaal:

In het contract voor 1996 zijn tussen HID en DG afspraken gemaakt over de in 1996 te behalen resultaten op het gebied van de bedrijfsvoering (realisatie van de mijlpalen van plateau 1 en 2).

Activiteiten:

- a Bepalen van de per directie te behalen resultaten o.b.v. het plateau dat eind 1996 moet zijn bereikt.

Cultuur

Mijlpaal:

Commitment van het (top)management is zichtbaar.

Activiteiten:

- a De DR gaat het land in om aan alle RWS-medewerkers te vertellen wat de bergtop is, waarom we deze top willen bereiken en wat dat voor consequenties heeft.
- b Leden managementteams nemen deel aan werkgroep(en) om programma's uit te werken.

Mensen

Mijlpaal:

Iedereen weet wat de bergtop is en waarom we deze willen bereiken.

Activiteiten:

- a Bijeenkomsten bij diensten/directies met leden DR, leden projectgroepen.
- b In reguliere overleggen (Periodiek Overleg Verkeer en Vervoer (POVV), Periodiek Overleg wAter (POA), Controllersberaad, etc.) wordt door leden van de projectgroepen de uitkomsten van het IBO toegelicht.
- c Het interne IBO-rapport wordt toegestuurd aan de groep van '1000'.
- d Voorlichtingsmateriaal ontwikkelen dat HID kan gebruiken bij de voorlichting van zijn medewerkers.
- e Reizende thermometer gaat na of een iedereen weet wat de bergtop is.
- f Alle HID's geven aan hoe zij denken hun mensen bij het veranderingsproces te betrekken.
- g Aan alle directies wordt een video gestuurd, waarin de DG in gesprek met een medewerker van RWS uitlegt wat er in het dagelijks werk gaat veranderen als gevolg van het IBO.
- h 'De bel voor de tweede ronde': bijeenkomst om de volgende fase van het IBO in te luiden.
- i DD-dagen.

Mijlpaal:

Duidelijk is welke investeringen noodzakelijk zijn opdat alle RWS-medewerkers toegerust zijn op de nieuwe werkwijze.

Activiteiten:

Instellen van een werkgroep waarin deze investeringen worden uitgewerkt.

Omgeving

Mijlpaal:

De buitenwereld (D1, politiek, andere departementen) wordt verteld welke bergtop RWS wil gaan beklimmen;

Activiteiten:

- a Bespreken IBO-rapport met andere V&W-organisatie-onderdelen, minister, andere departementen en parlement.
- b Verkrijging goedkeuring ministerraad.

Mijlpaal:

Er is een begeleidingscommissie samengesteld van inhoudelijk deskundigen binnen en buiten de rijksoverheid.

Activiteiten:

De DG-RWS neemt het initiatief tot instelling van deze commissie.

Activiteitenplan

Mijlpaal:

Het activiteitenplan voor plateau 2 is gereed.

Activiteitenplan om plateau 2 eind 1996 te bereiken

Instrumenten/administratie

Mijlpaal:

Er zijn tot deelprogramma's optelbare produkten geformuleerd.

Activiteiten:

- a. Projectgroep(en) vanuit D3's zorgen voor formulering die eind mei 1996 klaar is.

Mijlpaal:

Er is in de administratie onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte uitvoeringsuitgaven en binnen de directe uitgaven tussen produkt- en directe uitvoeringsuitgaven.

Voor de rapportage van RWS-totaal naar de SG/minister en vervolgens de Tweede Kamer is alleen de onderverdeling naar produktuitgaven, directe uitvoeringsuitgaven en indirecte uitvoeringsuitgaven van belang. Deze uitgaven worden als hoofduitgavensoorten beschouwd. De onderliggende uitgavensoorten moeten door de diensten op een uniforme wijze worden toegeschreven aan deze hoofduitgavensoorten, teneinde op eenduidige wijze te kunnen begroten en verantwoorden. Het staat een HID dan vrij om deze uitgavensoorten intern verder te differentiëren naar (sub)uitgavensoorten.

Afhankelijk van de informatiebehoefte van de politiek kan de DG aangeven voor welk (gelimiteerd) aantal specifieke produkten (veelal aanlegprojecten) op produktniveau informatie moet worden verstrekt in voortgangs- en verantwoordingsrapportages. Ook daar zal dan uiteraard uniformiteit in registratie nodig zijn.

Mijlpaal:

De kostenverdeelmodule is door alle D3's ingevoerd voor wat betreft kostensoorten en RWS-brede kostendragers, zodat deze vanaf 1-1-1997 kan worden gebruikt.

Met ingang van 1-1-1996 wordt de kostenverdeelmodule, met kostensoorten en de afgesproken deelprogramma's als kostendragers in de bedrijfsvoeringssystemen door alle diensten ingevoerd. Intern kan een HID besluiten om een nadere onderverdeling te maken naar produkten in termen van projecten, objecten of onderhoudsplannen. De communicatie tussen de DG en de HID is echter op het niveau van de deelprogramma's. De kosten-verdeelmodule dient als voorloper op een eventuele bedrijfsadministratie voor de specialistische diensten.

Activiteiten:

- a In onderling overleg worden de te hanteren definities opgesteld.
- b Elke D3 zorgt ervoor dat eind 1996 de kostenverdeelmodule volledig is ingevoerd en dat hieruit informatie over 1996 beschikbaar is.

Mijlpaal:

Bij twee of drie D3's (zowel regionaal als specialist) zijn voorbereidingen voor een pilot gestart om ervaring op te doen met een bedrijfsadministratie. De pilotdirecties lopen één stap voor op administratief gebied om na te kunnen gaan welke stappen op welke wijze het best gezet kunnen

worden. Bovendien wordt in de pilot onderzocht in hoeverre het zinvol is om de indirecte uitvoeringsuitgaven door te berekenen.

Activiteiten:

- a Bepalen op welke punten van het beheersregime geëxperimenteerd moet worden.
- b Pilot-directies aanwijzen.

Mijlpaal:

Bij alle D3's vindt tijdregistratie plaats om de directe uitvoeringsuitgaven toe te kunnen rekenen aan produkten en deelprogramma's.

De directe uitvoeringsuitgaven worden toerekenbaar gemaakt. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de personele uitgaven worden toegerekend aan de deelprogramma's. Dit wordt mogelijk gemaakt via bijvoorbeeld tijdschrijfsystemen.

Met de capaciteitsplanning als basis voor de directe uitvoeringsuitgaven (aangevuld met normen/kentallen voor materieel en automatisering) en de verdeling van de uitgaven kan eind 1996 de begroting voor 1998 en verder op basis van totale uitgaven worden opgesteld. De begrotingsvoorstellen voor 1998 zijn inclusief de gelden die zijn gemoeid met opdrachten voor de specialistische diensten (directe uitgaven).

Activiteiten:

- a Bepalen op welk niveau inzicht moet bestaan in tijdsbesteding.
- b D3's richten hun eigen systeem voor tijdregistratie in.

Mijlpaal:

De D3's leveren hun bijdrage voor de ontwerp-begroting 1998 aan op basis van programma's en een nieuwe begrotingsindeling.

De regionale directies beginnen met het maken van een voor- en nacalculatie van projectuitgaven (uitvoerings- en produktuitgaven) die als basis dienen voor de raming van de budgetten voor de deelprogramma's. Er kan hierbij gebruik gemaakt worden van de cijfers die over 1996 beschikbaar zijn.

Activiteiten:

- a Overleg met Financiën over overheveling van budgetten van hoofdstuk 12 naar het Infrastructuurfonds.
- b Nieuwe artikelindeling voor de begroting 1998 opstellen.
- c November 1996 leveren alle D3's de begroting 1998 in die gebaseerd is op programma's en waarin enerzijds indirecte uitvoeringsuitgaven en anderzijds produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven zijn onderscheiden.

Mijlpaal:

De verplichtingen-kasadministratie is zodanig aangepast dat het maken van ramingen en het toedelen van budgetten niet meer op het niveau van de individuele raming hoeft plaats te vinden.

Activiteiten:

- a Het lopende onderzoek hiernaar afronden.
- b Een implementatieplan maken.
- c Invoeren.

Mijlpaal:

De personele informatievoorziening is zodanig dat budgettaire effecten van effecten van bestaande en nieuwe arbeidsvoorwaarden of regelingen zichtbaar gemaakt kunnen worden.

Mijlpaal:

Er is onderzoek gestart naar de totstandkoming van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Mijlpaal:

Er zijn criteria ontwikkeld om de keuze tussen zelf doen of uitbesteden op bedrijfseconomische en bedrijfsmatige gronden te kunnen maken.

Mijlpaal:

Er is een aantal operational audits uitgevoerd.

Activiteiten:

Om te kunnen bepalen of ontwikkelingen leiden tot verbeteringen en om diensten in staat te stellen van elkaar te leren, worden in de loop van 1996 de eerste audits naar de doelmatigheid in de bedrijfsvoering uitgevoerd.

Management/organisatie

Mijlpaal:

De consequenties van het besturingsmodel zijn uitgewerkt en er zijn beslissingen genomen.

Hierbij gaat het om:

- * de verdere uitwerking van de (financiële) relatie D3 - D3, D3 - bestuurskern, D2 - D3;
- * de wijze van toe-/doorrekenen;
- * aansluiting van bedrijfsvoeringssystemen op het besturingsmodel.

Activiteiten:

- a Uitwerken consequenties en formuleren beslispunten.
- b Activiteitenplan opstellen voor de invoering.

Mijlpaal:

In het contract voor 1997 worden tussen HID en DG afspraken gemaakt over de in 1997 te behalen resultaten op het gebied van de bedrijfsvoering.

Activiteiten:

- a Bepalen van de per directie te behalen resultaten op basis van het plateau dat eind 1997 moet zijn bereikt.

Mijlpaal:

De hoofddirectie nieuwe stijl is gereed.

Activiteiten:

- a Uitwerken in het kader van organisatieverandering V&W.

Mijlpaal:

De diensten kunnen bij de hoofddirectie terecht voor advies op het gebied van tijdelijke dienstverbanden en andere zaken op het gebied van arbeidsvoorwaarden.

Activiteiten:

- a De afdeling Personeel beschikt over de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden.

Mijlpaal:

Het personeelsbestand is zodanig opgebouwd dat de continuïteit van de organisatie in termen van deskundigheid is gewaarborgd.

De fluctuaties in het werkenpakket kunnen worden opgevangen door gebruik te maken van tijdelijke dienstverbanden (volgens interne richtlijnen), inhuur of uitbesteding. De DG heeft invloed op de totale capaciteit van een dienst. Bij het wegvallen van opdrachten kan de DG worden aangesproken op de sociale gevolgen en voor ondersteuning bij de afbouw van de overcapaciteit.

Mijlpaal:

Management en accountant zijn betrokken bij de opzet van de administratieve organisatie nieuwe stijl.

Cultuur

Mijlpaal:

Iedereen kent de missie en het besturingsmodel en past deze toe in zijn eigen werk.

Activiteiten:

- a DR gaat de missie toelichten bij alle diensten/directies.
- b De HID's zorgen ervoor dat al hun medewerkers de missie kennen.
- c Reizende thermometer gaat na of de missie 'leeft' in het land.

Mijlpaal:

Medewerkers uit het land en medewerkers van de hoofddirectie hebben inzicht en begrip voor elkaars rol en positie.

Activiteiten:

- a Bijeenkomsten voor medewerkers van de hoofddirectie en medewerkers van D3's die in het dagelijks werk met elkaar te maken hebben.
- b Managementgame.

Mijlpaal:

Afspraken over deelprogramma's worden gemaakt op basis van onderhandelingen tussen gelijkwaardige partners.

Mensen

Mijlpaal:

Ieder lid van de groep van '1000' draagt het doel van de bergbeklimming uit naar zijn medewerkers.

Activiteiten:

- a Materiaal samenstellen waarmee het middenkader haar medewerkers bij het project kan betrekken.

Mijlpaal:

Degenen die deelprogramma's moeten formuleren beschikken over de daarvoor benodigde vaardigheden.

Activiteiten:

- a Cursus ontwikkelen waarin de methodiek wordt toegelicht.
- b Zorgen dat van elke directie mensen aan de cursus deelnemen.

Mijlpaal:

Degenen die betrokken zijn bij wijzigingen in de begrotingssystematiek en de administratie beschikken over de daarvoor benodigde vaardigheden en kennis.

Activiteiten:

- a Voor de verschillende doelgroepen (managers, medewerkers bedrijfsbureaus, medewerkers controllersorganisatie) cursussen/voorlichtingsmateriaal ontwikkelen.
- b Presentaties in reguliere overleggen wat er allemaal gaat veranderen op dit gebied.

Omgeving

Mijlpaal:

De buitenwereld (D1, politiek, andere departementen) is het ermee eens dat dit de bergtop is, die RWS moet beklimmen;

Mijlpaal:

De buitenwereld is eraan gewend dat de uitgaven van het Infrastructuurfonds niet aan de jaargrenzen zijn gebonden.

Mijlpaal:

RWS neemt zitting in de voorportalen van de ICPR.

Activiteitenplan

Mijlpaal:

Het activiteitenplan voor plateau 3 is gereed.

Activiteitenplan om plateau 3 en verder te bereiken

Het activiteitenplan is gedetailleerd uitgewerkt voor 1996. In de loop van 1996 wordt een activiteitenplan ontwikkeld voor 1997 en verder. Ten aanzien van het aspect instrumenten/administratie komen daarin in ieder geval de volgende zaken aan de orde:

Plateau 3 - bereikt eind 1997

- De basis voor de verdeling van de budgetten is de opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. Uitgangspunt is hierbij dat de specialistische diensten al hun directe uitgaven nog slechts van opdrachtgevers krijgen. Diensten die primair opdrachtnemend zijn, hebben vooral indirecte en directe uitvoeringsuitgaven. De directe uitvoeringsuitgaven vormen de basis voor het onderlinge betalingsverkeer. Een budget voor de indirecte uitvoeringsuitgaven worden rechtstreeks door de hoofddirectie toegewezen.
- Op basis van de realisatiegegevens kan eind 1996 een begin worden gemaakt met het bepalen van de relatie tussen middelen en deelprogramma's en het onderscheid in uitvoerings- en produktuitgaven. Dan kan ook worden aangegeven welk deel van de uitgaven op de huidige werkartikelen eigenlijk directe uitvoeringsuitgaven zijn. Hieruit kan vervolgens de verhouding tussen directe uitvoeringsuitgaven en produktuitgaven (zowel op de werkartikelen als op het huidige apparaatsartikel) worden herleid. Tevens kan op basis van de realisatiegegevens de verhouding tussen directe en indirecte uitgaven worden aangegeven.
- Er worden gezamenlijk afspraken gemaakt over de berekening van kostprijzen en kengetallen om RWS-brede vergelijkingen mogelijk te maken en optelbaarheid te garanderen.

- RWS doet een voorstel aan Binnenlandse Zaken om de ruimte voor een eigen invulling binnen de kaders van de nieuwe CAO vorm te geven.

Plateau 4 - bereikt eind 1998

- RWS kan werken met de nieuwe begrotingsindeling. Met de diensten zijn outputcontracten afgesloten. De begrotingsadministratie wordt nog slechts op een hoog aggregatieniveau gevoerd. Er is overeenstemming tussen de verschillende niveaus over de te verstrekken informatie, de periodiciteit en het aggregatieniveau. Uit de contracten blijkt duidelijk waarop het management zal worden afgerekend.
Afhankelijk van de pilots over de invoering van het kostenbegrip, wordt de beslissing genomen of begrotingsadministratie alleen nog wordt gevoerd bij de regionale directies en de hoofddirectie (en dat dus de overige diensten kunnen volstaan met een bedrijfsadministratie) of niet.
- De diensten zijn goed in staat de kostprijs van de produkten aan te geven en deze te vergelijken met de kostprijzen van vergelijkbare produkten van andere diensten.
- De specialistische diensten krijgen hun gehele budget (dus ook voor de indirecte uitgaven) door middel van opdrachten. Hiervoor wordt in de tarieven voor de opdrachtgever een opslagpercentage verwerkt. Over de hoogte van dit opslagpercentage wordt jaarlijks met de DG-RWS onderhandeld op basis van vergelijking met andere diensten, een efficiencytaakstelling, of bijzondere omstandigheden.
- Regionale directies krijgen integrale budgetten per deelprogramma (produktuitgaven en directe uitvoeringsuitgaven) en een budget voor de indirecte uitvoeringsuitgaven.
Ook de regionale diensten hanteren voor het bepalen van de indirecte uitgaven een opslagpercentage waarover jaarlijks met de DG-RWS moet worden onderhandeld. In dit integraal budget zijn ook de uitgaven voor het inschakelen van specialistische diensten inbegrepen. Deze opslagpercentages kunnen onderwerp van een audit vormen.
- Op basis van de pilots in 1996 wordt bekeken of een overgang naar het baten-lastenstelsel (en daarmee van uitgaven naar kosten) zinvol is. In het verlengde hiervan wordt de afweging gemaakt of wordt overgegaan op doorberekenen van kosten door specialisten of wordt volstaan met toerekenen. De afweging wel of geen agentschap vloeit hier automatisch uit voort.

1999 en verder

In deze fase wordt pas de afweging gemaakt of het voor de bedrijfsvoering noodzakelijk is om ook de afschrijvings- en rentecomponent van de eigen bedrijfsmiddelen (gebouwen, auto's, activeren van de kosten van wachtgelders en langdurig zieken) mee te nemen.