

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends
Rijkswaterstaat, 2006-2020



Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, 12 oktober 2021

Trends in Uitvoeringsorganisaties

Synopsis productiviteitstrends

Rijkswaterstaat, 2006-2020

Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Omslagfoto

De Afsluitdijk, plaatsing betonblokken tegen onderkant van talud van de dijk, 29-10-2020

Fotograaf: Jan Wessels

Bron: [https://beeldbank.rws.nl/Rijkswaterstaat / Jan Wessels](https://beeldbank.rws.nl/Rijkswaterstaat/Jan%20Wessels)

Uitgave

Stichting IPSE Studies

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2021 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Ontwikkeling productie en middelen	6
2.1	Taken Rijkswaterstaat	6
2.2	Productie	6
2.3	Ingezette middelen	7
3	Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren	9
3.1	Productiviteitsontwikkeling, 2006-2020	9
3.2	Beïnvloedende factoren	9
	Bijlage A Reactie Rijkswaterstaat	13
	Literatuur	14

1 Inleiding

Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. Het weerspiegelt de kosten per eenheid product. Hoe hoger de productiviteit, hoe lager de kosten per eenheid geleverde product of dienst. Verhoging van de productiviteit van de publieke dienstverlening kan ervoor zorgen dat de belastingbetaler meer waar krijgt voor zijn geld.

De afgelopen decennia zijn veel hervormingen doorgevoerd om de productiviteit in de publieke sector te verhogen. Zo heeft de (rijks)overheid vanaf het begin van de jaren negentig sterk ingezet op het op afstand plaatsen van traditionele overheidstaken. Sindsdien worden die taken uitgevoerd door zogenoemde verzelfstandigde overheidsorganisaties of uitvoeringsorganisaties, met name zbo's en agentschappen (Niaounakis & van Heezik, 2019). Zij zouden zorgen voor een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Ook de innovatiekracht zou hiermee gediend zijn.

Niet duidelijk is of deze verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ondanks de wettelijke verplichting zich hierover periodiek te verantwoorden, is het zicht op de prestaties van de uitvoeringsorganisaties vaak beperkt, zeker op de langere termijn. Dit is voor IPSE Studies aanleiding geweest voor het ontwikkelen van een monitor waarmee de ontwikkeling van middelen en prestaties van zbo's en agentschappen over meerdere jaren systematisch en eenduidig is te volgen. De resultaten daarvan zijn in het dashboard [Trends in Uitvoeringsorganisaties](#) (TiU) voor iedereen toegankelijk en op een gebruikersvriendelijke manier gepresenteerd.

Op dit moment brengt TiU de trends van de volgende uitvoeringsorganisaties in beeld:

Agentschappen

- CJIB
- IND
- Rijkswaterstaat

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

- CBS
- COA
- Kadaster
- RDW
- SVB

De komende jaren worden nog verschillende uitvoeringsorganisatie aan TiU toegevoegd. Dit levert een schat aan gegevens op over het functioneren van uitvoeringsorganisaties in de loop der jaren. Door deze data te relateren aan beleidshervormingen biedt dit tevens zicht op de effecten van het beleid.

Hoewel de TiU-data vaak voor zichzelf spreken, is voor een goed begrip van de ontwikkelingen enige toelichting en achtergrondinformatie wenselijk. Daarom publiceren wij naast de cijfers een synopsis waarin we de belangrijkste ontwikkelingen toelichten. In deze synopsis doen we dit voor Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat bestaat al heel lang (sinds 1798), maar is pas in 2006 verzelfstandigd tot agentschap. Het jaar 2006 is dan ook het startpunt van de trendanalyse.

2 Ontwikkeling productie en middelen

2.1 Taken Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) die zorgt voor het beheer en ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur van ons land. Daarbinnen worden drie zogenoemde netwerken onderscheiden:

- hoofdwegennet;
- hoofdvaarwegennet;
- hoofdwatersystemen.

Rijkswaterstaat is netwerkmanager voor deze drie netwerken en vervult hierbij vier taken (AEF, 2010; Ministerie van Financiën, 2016; Tweede Kamer, 2005). De organisatie treedt op als beheerder van de netwerken (beheer en onderhoud), als manager van het gebruik ervan (verkeers- en watermanagement) en verzorgt de uitbreidingen en verbeteringen van de netwerken (aanleg en groot onderhoud). Daarnaast heeft Rijkswaterstaat een adviserende functie bij het beleid ten aanzien van de netwerken. Verder voert Rijkswaterstaat nog een aantal activiteiten uit die niet (direct) netwerkgerelateerd zijn, zoals aansturing of ondersteuning van (grote) projecten van andere partijen.

Van oudsher besteedt Rijkswaterstaat een groot deel van zijn taken uit aan marktpartijen. Dat zijn voornamelijk aannemers en ingenieurbureaus in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector, ook wel infrasector genoemd). In de loop der tijd neemt het uitbesteden verder toe. Vooral de afgelopen decennia, als Rijkswaterstaat ook het ontwerpwerk, dat voorheen nog vaak door de eigen ingenieurs werd gedaan, aan de markt overlaat (Heezik & Toussaint, 1996). De activiteiten van Rijkswaterstaat concentreren zich sindsdien en vooral na de omvorming tot agentschap in 2006 (Staatscourant, 2005) op het, op steeds grotere lijnen, aansturen van de marktpartijen.

2.2 Productie

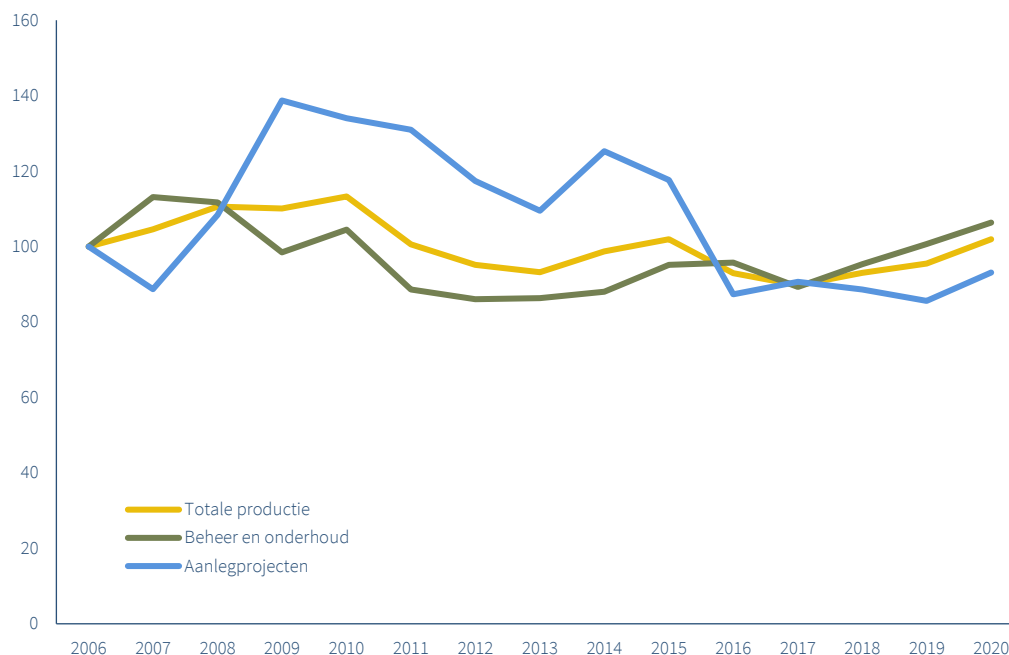
In tegenstelling tot veel andere uitvoeringsorganisaties bieden de jaarverslagen van Rijkswaterstaat weinig informatie over de omvang van de producten die de organisatie jaarlijks levert. Wel worden in de jaarverslagen van het Infrastructuur- en Deltafonds zogenoemde areaalgegevens van de drie hoofdnetwerken vermeld. Dat zijn gegevens over de totale oppervlakte van het hoofdwatersysteem en de totale lengte van de wegen en vaarwegen. Deze gegevens zijn echter niet erg consistent, onder andere omdat er in de loop van de onderzoeksperiode definitiewijzigingen plaatsvinden. Maar ook om andere redenen zijn zij niet geschikt als productie-indicator voor een productiviteitsanalyse. Eén van de belangrijkste bezwaren is dat er weinig of geen verband is tussen de jaarlijkse kosten en de areaalgegevens. Deze koppeling is misschien nog wel te leggen bij beheer- en onderhoudswerkzaamheden, maar niet bij aanlegprojecten. Dit vanwege de lange tijdsperiode tussen opdrachtverlening, uitvoering en de daadwerkelijke toevoeging aan de arealen. Gemiddeld is dat een periode van 14 jaar (Commissie Elverding, 2008; Ministerie van IenM, 2016).

We kiezen daarom voor een andere benadering. De productie van Rijkswaterstaat meten we niet af aan de areaalgegevens, maar aan de hand van de kosten die de aannemers en ingenieurbureaus bij Rijkswaterstaat in rekening brengen voor het beheer en onderhoud van de infranetwerken én voor de

verbetering en uitbreiding daarvan (de aanlegprojecten). Deze kosten, ook wel aangeduid als Externe Productiekosten (EPK), zijn gedefleerd met de inputprijsindex Grond-, weg- en waterbouw (GWW). De cijfers over de kosten van beheer en onderhoud zijn afkomstig uit de Staat van baten lasten van Rijkswaterstaat, opgenomen in de jaarverslagen van het ministerie van IenW. De cijfers over de aanlegprojecten zijn gebaseerd op de bedragen die in de jaarberichten van Rijkswaterstaat worden vermeld met betrekking tot de uitgaven van deze projecten. Deze uitgaven financiert het ministerie van IenW rechtstreeks uit het Infrastructuur- en Deltafonds (Rijkswaterstaat, 2019).

Figuur 2-1 laat zien hoe de productie van Rijkswaterstaat zich tussen 2006 en 2020 ontwikkelt.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie Rijkswaterstaat, 2006-2020 (indexcijfers: 2006 = 100)

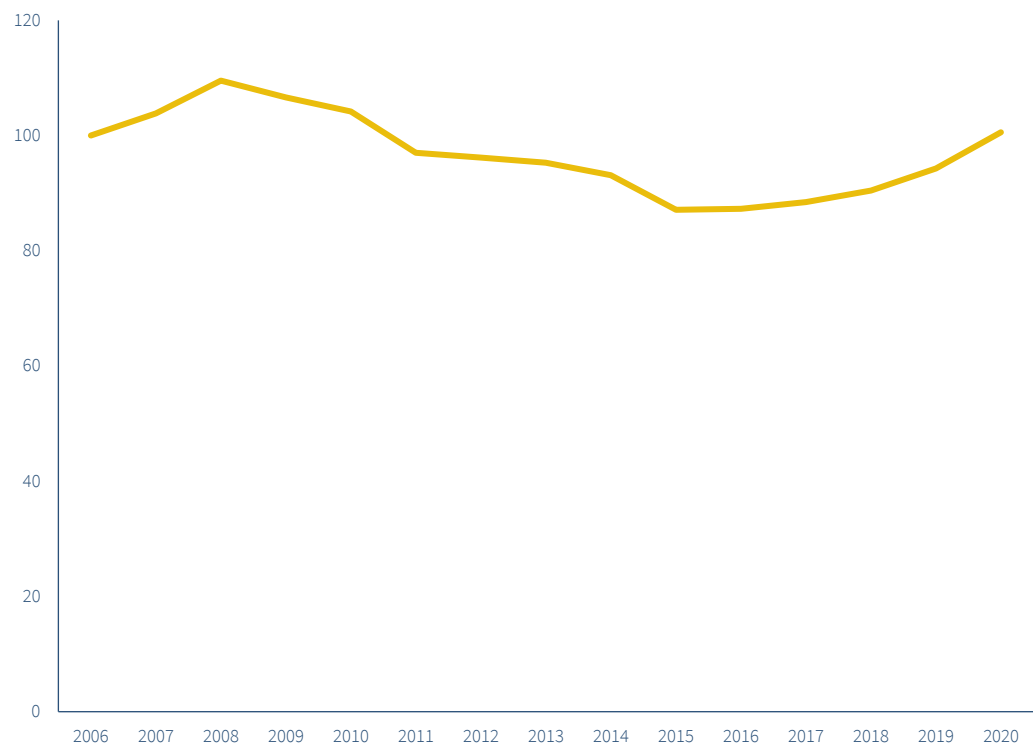


Uit de figuur blijkt dat sprake is van een vrij grillige ontwikkeling, vooral bij de aanlegprojecten. Ondanks het uitbreken van de crisis in 2008 zien we hier in 2009 nog een sterke groei, terwijl het beheer- en onderhoudswerk al wel krimpt. Ook in 2010 en 2011 blijft de aanlegproductie op hoog niveau. Rijkswaterstaat krijgt in 2010 zelfs de grootste productieopgave sinds zijn oprichting in 1798 te verwerken (Rijkswaterstaat, 2011). De meeste aanlegprojecten zijn ook al jaren eerder gestart en niet direct stop te zetten of te temporiseren. Vanaf 2011 gebeurt dat deels wel, al draagt de verdere krimp van beheer en onderhoud ook sterk bij aan de productiedaling. Vanaf 2013 is sprake van verbetering, maar die is van korte duur. De laatste jaren wordt de weg omhoog weer gevonden, vooral dankzij de groei van beheer- en onderhoudsactiviteiten.

2.3 Ingezette middelen

Figuur 2-2 toont de ontwikkeling van de ingezette middelen van Rijkswaterstaat. De ingezette middelen zijn afgeleid uit de apparaats- of organisatiekosten van Rijkswaterstaat die in de jaarverslagen van het ministerie van IenW zijn vermeld. Daarbij maken wij onderscheid tussen personeels-, materiaal- en kapitaalkosten. Elke kostensoort defleren we met de relevante prijsindexen. Daaruit volgt dan het volume van ieder ingezet middel, waarmee we dan ook het totale volume aan ingezette middelen kunnen berekenen.

Figuur 2-2 Ontwikkeling volume ingezette middelen Rijkswaterstaat, 2006-2020 (indexcijfers: 2006 = 100)



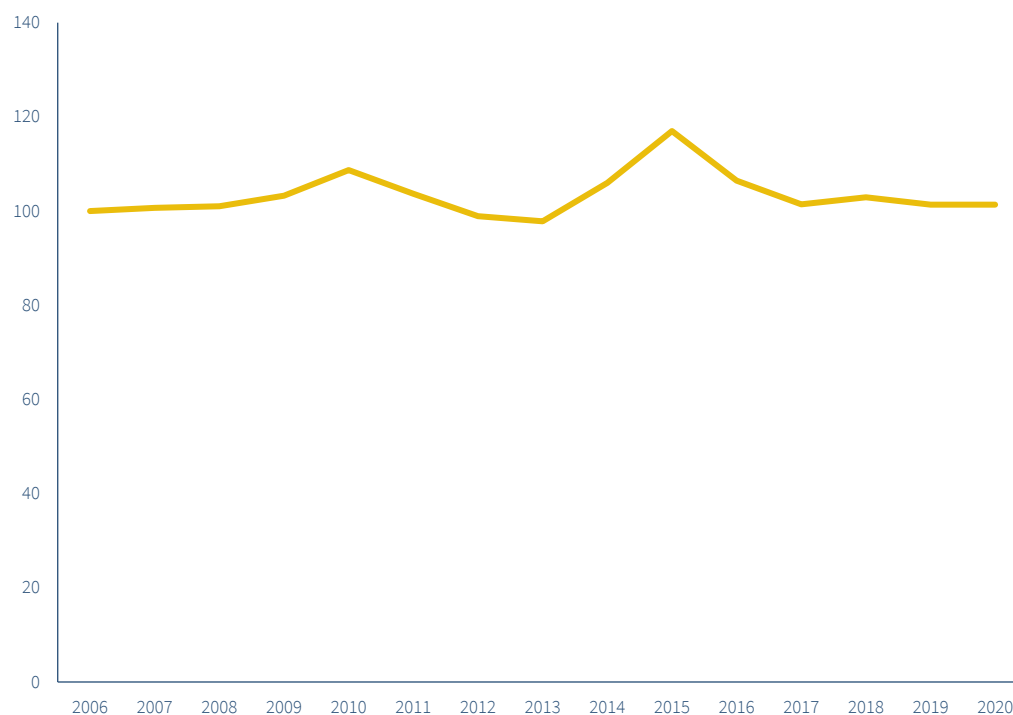
Uit figuur 2-2 blijkt dat de inzet van middelen al direct na het uitbreken van de crisis afneemt en ook in de jaren daarna een dalende trend vertoont. Vanaf 2015 keert het tij en zien we een aanhoudende, bescheiden groei en is de middeleninzet in 2020 weer op hetzelfde niveau als in 2006.

3 Productiviteitsontwikkeling en beïnvloedende factoren

3.1 Productiviteitsontwikkeling, 2006-2020

Aan de hand van de gegevens getoond in de figuren 2-1 en 2-2 kunnen we de ontwikkeling van de productiviteit van Rijkswaterstaat afleiden door het volume van de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Figuur 3-1 laat het resultaat daarvan zien.

Figuur 3-1 Productiviteitsontwikkeling RWS, 2006-2020 (indexcijfers: 2006 = 100)



Uit figuur 3-1 blijkt dat de productiviteit van Rijkswaterstaat in 2020 nauwelijks anders is dan in 2006. In de tussenliggende periode vindt eigenlijk alleen tussen 2014 en 2015 een substantiële productiviteitsverbetering plaats. Daarna keert de productiviteit weer snel terug naar het niveau van 2006 en daarin treedt de laatste jaren geen verandering meer in op.

3.2 Beïnvloedende factoren

Budgetkrimp en -groei

De kortstondige productiviteitsgroei in de periode 2014-15 is het resultaat van een productiestijging en een afname van de middeleninzet. Dit laatste is vooral het gevolg van de bezuinigingen van het Kabinet Rutte I. De taakstelling die Rijkswaterstaat, net als andere overheidsorganisaties krijgt opgelegd, vult de organisatie in met efficiency- en versoberingsmaatregelen (Ministerie van Financiën, 2016).

Tegenover de verlaging van het budget voor de organisatiekosten staat een verruiming van de budgetten voor beheer en onderhoud en voor aanlegprojecten. Vooral de uitgaven voor aanlegprojecten nemen vrij sterk toe, een stijging die vrijwel geheel is toe te schrijven aan een zeer sterke toename van de uitgaven voor hoofdwatersysteemprojecten. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Wellicht houdt dit verband met het goed op stoom komen van de uitvoering van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2), de Maaswerken en van de projecten voor Ruimte voor de Rivier (Tweede Kamer, 2015).

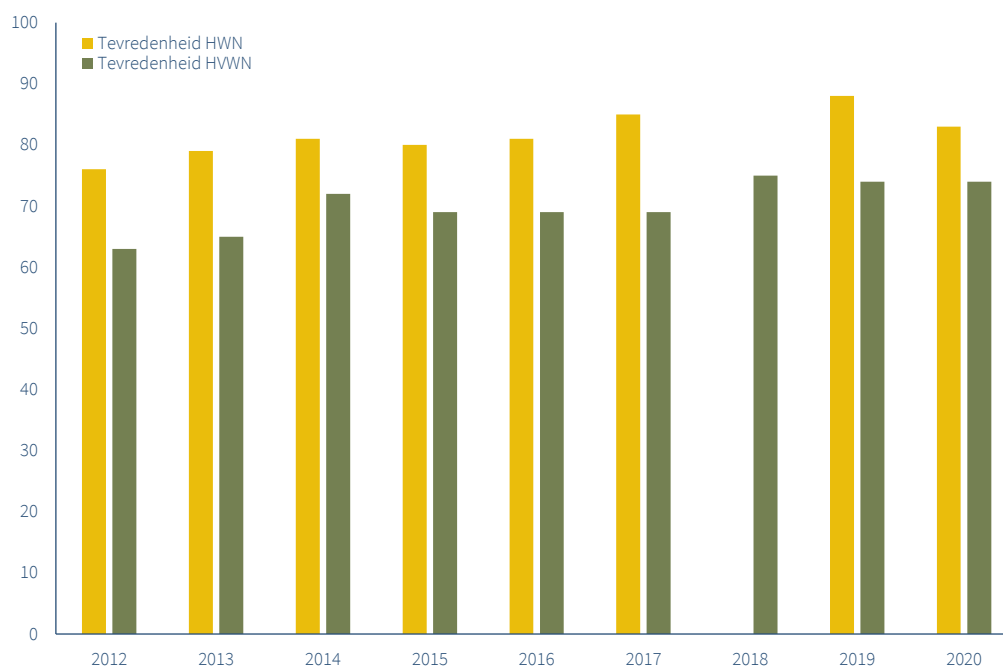
De productiviteitsdaling die na 2015 plaatsvindt is grotendeels het gevolg van een verlaging van de productie. Van 2015 op 2016 is de productieafname bij de aanlegprojecten hier debet aan. Dit geldt vooral voor de HWN-projecten, waar dan ook de grootste krimp in uitgaven optreedt. Rijkswaterstaat legt in 2016 inderdaad veel minder kilometers asfalt aan (72 kilometer) dan in 2015 (238 kilometer) en ook in 2014 kwam er nog ruim twee keer zoveel asfalt bij (150 kilometer) als in 2016, zo blijkt uit de jaarberichten van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2015, 2016, 2017). De reden daarvoor wordt daarin niet vermeld.

Kwaliteit dienstverlening

Of ontwikkelingen in de kwaliteit van de productie van Rijkswaterstaat invloed heeft uitgeoefend op de productiviteitsontwikkeling is moeilijk vast te stellen. Goede gegevens hierover zijn namelijk beperkt beschikbaar. De jaarverslagen vermelden cijfers over twee indicatoren: gebruikerstevredenheid en PIN-waarden. De gebruikerstevredenheid geeft aan hoe tevreden de gebruikers over de kwaliteit van de netwerken zijn. Denk daarbij aan veiligheid, doorstroming; kwaliteit infrastructuur en tijdige en betrouwbare informatievoorziening (gekoppeld aan de netwerken).

Figuur 3-2 geeft de ontwikkeling weer van de tevredenheid onder gebruikers over de kwaliteit van het hoofdwegennet (HWN) en het hoofdvaarwegennet (HVWN) sinds 2012. Cijfers over eerdere jaren zijn niet gepubliceerd. Ook zijn er geen cijfers over de gebruikerstevredenheid over de hoofdwatersystemen.

Figuur 3-2 Gebruikerstevredenheid over HWN en HVWN in procenten, 2012-2020



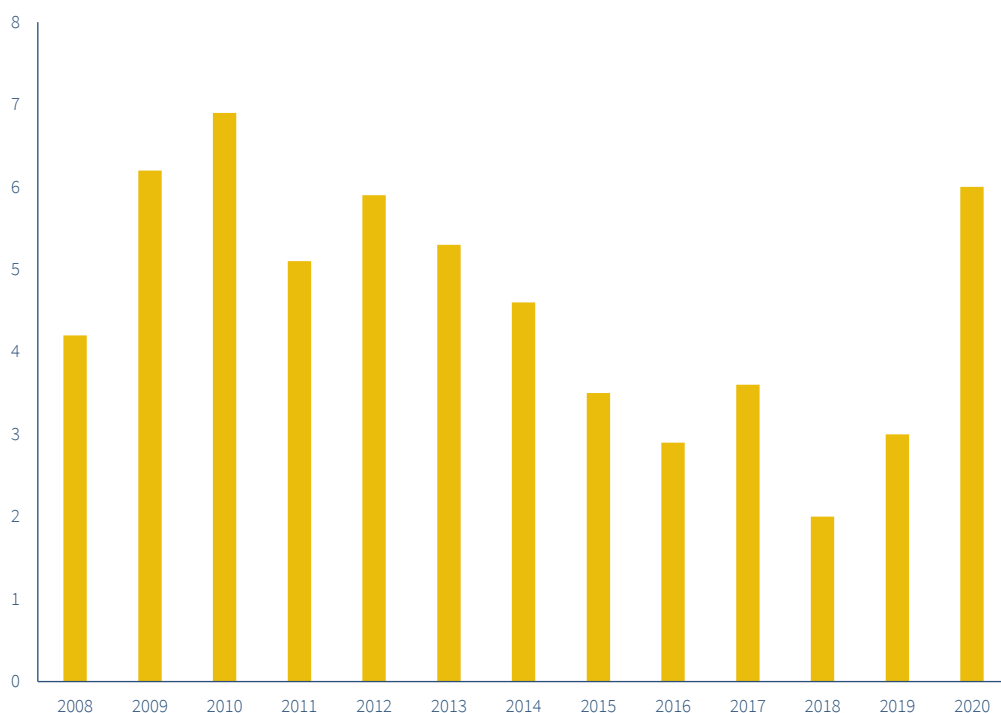
De figuur laat zien dat in de periode 2012-2020 zowel de tevredenheid over het hoofdwegenet als die van het hoofdvaarwegenet een lichte stijgende lijn vertoont. Ook is te zien dat de tevredenheid van de gebruikers van het hoofdwegenet steeds groter is dan de vaarweggebruikers.

De ontwikkeling van de PIN-waarden (prestatie-indicatorwaarden) geeft een beeld hoe de ontwikkeling is in de toestand van het door RWS beheerde areaal. Door de manier van presentatie - in de tabellen doelmatigheidsindicators van de jaarverantwoordingen van het agentschap (opgenomen in de lenW-jaarverslagen) - is de ontwikkeling niet (goed) op lange termijn te volgen. Er lijkt vanaf 2013 (start publicatie PIN-waarden) sprake van een vrij stabiele ontwikkeling. De PIN-waarde HWWN laat het laatste jaar (2020) wel een vrij flinke daling zien. Op de oorzaak daarvan gaat het lenW-jaarverslag niet in.

Een andere indicator die iets zegt over de kwaliteit van het werk van Rijkswaterstaat is de mate waarin de organisatie de fileoverlast door wegwerkzaamheden weet te beperken. Daarvoor, is op verzoek van de Tweede Kamer, een norm afgesproken. Het aandeel van de filezwaarte veroorzaakt door werkzaamheden in verband met aanleg, beheer en onderhoud in de totale filezwaarte mag niet meer dan tien procent bedragen. De filezwaarte wordt uitgedrukt in kilometerminuten, dat wil zeggen de sommatie van het aantal minuten dat er file van een bepaalde lengte staat. Een file van 5 kilometer gedurende één uur betekent een filezwaarte van 60 minuten maal 5 kilometer is 300 kilometerminuten. alle files in kilometerminuten het aandeel door werkzaamheden ten opzichte van alle files (Tweede Kamer, 2006).

Figuur 3-3 toont de ontwikkeling van dit aandeel (in procenten) sinds 2008. De percentages geven dus aan hoe groot de filedruk is die wordt veroorzaakt door wegwerkzaamheden als gevolg van aanleg en onderhoudsprojecten.

Figuur 3-3 Aandeel filezwaarte door werkzaamheden in totale filezwaarte in procenten, 2008-2020



Uit de figuur blijkt dat het percentage in alle jaren onder de tien procent norm blijft. Ook is te zien dat na 2010 sprake is van een duidelijke neerwaartse trend. In 2016 is nog maar 2,9 procent van de filehinder aan de wegwerkzaamheden toe te schrijven. In de periode daarna volgt een lichte jaarlijkse stijging tot 2020. In 2020 neemt het aandeel files door werkzaamheden vrij sterk toe (van 3,9 naar 5,8%). Maar hier is sprake van een vertekend beeld. Door de Coronamaatregelen zijn er in 2020 veel minder files dan in 2019, waardoor het aandeel files door werkzaamheden in 2020 hoger uitvalt. Uit de absolute getallen volgt dan ook een ander beeld. Het aantal kilometerminuten file veroorzaakt door wegwerkzaamheden bedroeg in 2020 257.000, terwijl dit in 2019 368.000 kilometerminuten bedroeg (Rijkswaterstaat, 2021).

Bijlage A Reactie Rijkswaterstaat

We hebben het conceptrapport ter beoordeling voorgelegd aan Rijkswaterstaat. Hieronder geven we de reactie, van Mr. J.A.M. van Aerle, chief financial officer (CFO) en lid van het bestuur van Rijkswaterstaat, weer.

Wij snappen uw benadering om de productiviteit te koppelen aan de financiële volumes. Een dergelijke globale benadering zegt echter niet alles. Enige verklaringen die niet terug te vinden zijn in de cijfers:

- *Verschuiving van taken van markt en andere overheden naar Rijkswaterstaat, hetgeen resulteert in een andere verhouding 'aanleg en beheer & onderhoud' en 'apparaats- en organisatiekosten'.*
- *Toegenomen complexiteit in de uitvoering.*
 - o Stikstof, PFAS, Chroom 6, etc. Het zichtbare werk buiten verdrag/licht stil maar daarmee niet het werk van het projectteam etc.*
 - o Toenemende eisen (cyber, circulariteit, etc.), mee te wegen belangen etc. dat meer inzet vraagt.*
 - o Groei aandeel vervanging en renovatie door toenemende veroudering van het areaal. Ingewikkelder werk, met meer inzet als gevolg.*
- *Door budgettaire krapte op de instandhouding – zie o.a. brief Tweede Kamer december 2020 – is de planning van de werkzaamheden minder stabiel. Geregeld moeten de prioriteiten met het oog op de gebruikers en de omgeving van de netwerken verschoven worden. Dit gaat gepaard met opnieuw opstarten etc. Met verlies aan effectieve uren als resultaat.*
- *De noodzaak om proactief te werven met oog op de komende flinke uitstroom en daarmee in gevaar komende continuïteit. Sinds 2018 is de personele omvang van RWS flink gegroeid (ca 600 fte). Deze nieuwe instroom is niet direct 100% productief. Na indiensttreding duurt het ongeveer één jaar om goed mee te draaien in de productie.*

Literatuur

- AEF. (2010). *Vind een weg of maak er een. Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Commissie Elverding. (2008). *Sneller en beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Heezik, A. van, & Toussaint, B. (1996). *Van Spelbepaler tot Medespeler: Een verkennend onderzoek naar het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat in de negentiende en twintigste eeuw*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Ministerie van Financiën. (2016). *Doorlichting Rijkswaterstaat*. Den Haag.
- Ministerie van IenM. (2016). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Niaounakis, T. K., & van Heezik, A. A. S. (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Rijkswaterstaat. (2011). *Jaarverslag Rijkswaterstaat 2010*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2015). *Jaarbericht 2014 Rijkswaterstaat*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2016). *Jaarbericht Rijkswaterstaat 2015*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2017). *Jaarbericht Rijkswaterstaat 2016*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2019). *Jaarbericht Rijkswaterstaat 2018*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2021). *Rapportage Rijkswegennet. 3e periode 2020: 1 september - 31 december*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Staatscourant. (2005). *19 december, 250 pag. 22: Instellingsbesluit baten-lastendienst Rijkswaterstaat*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Tweede Kamer. (2005). *Vergaderjaar 2004-2005, 30119, Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst, nr. 1: brief van de minister van V&W van 29 april 2005 over instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2006). *Vergaderjaar 2005-2006, 30300A, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006, nr. 61: brief van de minister van V&W van 23 mei 2006 n.a.v. motie van Hijum c.s. over beperking fileoverlast*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2015). *Vergaderjaar 2014-2015, 34200 J: Jaarverslag en slotwet Deltafonds 2014, nr. 1 Jaarverslag van het Deltafonds (J)*. Den Haag.