

9.0

# Kostenbesparing in de natte infrastructuur

**B I D O C**  
(bibliotheek en documentatie)



Dienst Weg- en Waterbouwkunde  
Postbus 5044, 2600 GA DELFT  
Tel. 015 - 2518 363/364

*Niet uitleenbaar buiten V&W*

526

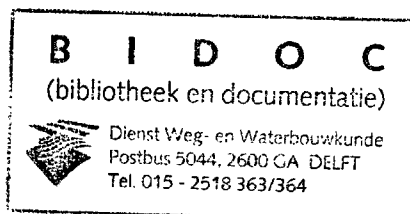
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal van Waterstaat  
Dienst Weg- en Waterbouwkunde

# Kostenbesparing in de natte infrastructuur

onderzoek naar aanschrijvingen, wetten en  
voorschriften en gevolg op kosten

16 november 2000

- 7 JAN. 2003



---

# 1 Samenvatting

---

Deze notitie is een verslag van een globaal onderzoek naar de gevolgen van wetten, aanschrijvingen e.d. op de uitvoeringskaders binnen de natie infrastructuur.

De resultaten zijn te splitsen in een tweetal onderdelen. Ten eerste die onderdelen die een direct gevolg zijn van wetten. Ten tweede maatregelen die niet rechtstreeks voortkomen uit een wet of aanschrijving maar die tot besparing kunnen leiden en nauw verband hebben met aanschrijvingen e.d. Uit de analyse volgt dat er wetten en aanschrijvingen te vinden zijn die zorg dragen voor een kostenopdrijving terwijl het effect ervan moeilijk of niet meetbaar is. Een oplossing zou kunnen worden gevonden in een aanpassing van de Administratieve Organisatie maatregelen, De Wet Verontreiniging Oppervlaktewater in de werksoort beheer en onderhoud en aanpassingen in de ARAR in de werksoort bediening. Tevens moet er meer aandacht komen voor het interpreteren van interne richtlijnen waarbij meer naar de geest dan naar de letter gewerkt wordt.

Niet alle maatregelen zullen op korte termijn aangepast kunnen worden maar er kan gestart worden met het aanbrengen van prioritering binnen de genoemde maatregelen waarna een meer exacte waarde van de besparing bepaald kan worden.

Van een klein aantal maatregelen is de eerste schatting dat er een kostenbesparing op termijn bereikt kan worden die aanzienlijk is (10 tot 50 miljoen gulden).

Als eerste stap zou gedacht kunnen worden aan het duidelijk maken wat een nieuwe beleidsmaatregel voor gevolgen heeft voor het budget. Bijv. bij het opstellen van een concept aanschrijving. Een aanbeveling die al reeds gedaan is in een werkgroep van IBO.

---

## 2 Opdracht

---

Naar aanleiding van een brief van drs. Huyser d.d. 7 juli 1999 van DGG gericht aan het Hoofdkantoor Uitvoering is medio december 1999 aan het Expertisecentrum Beheer en Onderhoud (EBO) gevraagd om antwoord te geven op de volgende vragen verwoord in eerder genoemde brief.

*Het is evident dat beleidsmatige eisen ten aanzien van milieu, sociale aspecten en veiligheid invloed hebben op de kosten van aanlegprojecten en beheer en onderhoud. In het kader van Evaluatie BOP liepen we daar recent zeer duidelijk tegen aan. Om iets te kunnen doen aan deze kostenverhogende aspecten is voor DGG allereerst meer inzicht noodzakelijk in een aantal aspecten. Hierbij lijkt me de meest efficiënte wijze om deze problematiek bottom-up aan te pakken. In dit licht zouden twee basisvragen beantwoord moeten worden alvorens concrete stappen te kunnen ondernemen:*

- *welke formele voorschriften/richtlijnen/eisen vanuit het beleid zijn er momenteel op het gebied van natte aanleg en beheer & onderhoud? Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de CVB-richtlijnen en andere ROA-achtige voorschriften.*
- *bij welke van deze voorschriften/richtlijnen/eisen is er sprake van kostenopdrijving terwijl de effectiviteit volgens de uitvoeringsorganisatie gering is? Welke elementen uit deze voorschriften/richtlijnen/eisen betreft dit precies?*

*Als we over deze informatie beschikken kunnen we gericht actie ondernemen om deze zaken nader te bezien en eventueel aan te pakken. Het is hierbij evident dat dit gemakkelijker zal zijn indien het richtlijnen betreft waarvoor DGG direct verantwoordelijk is. Maar ook indien dit niet het geval is zou ik dit graag vernemen om zodoende de beleidsverantwoordelijken hierop te wijzen zodat een heldere afweging kan plaatsvinden tussen kosten en effectiviteit.*

### **Werkwijze**

In samenwerking met een opdracht die HKU heeft in het kader van kostenbeheersingsthema's binnen beheer & onderhoud heeft een brainstormsessie plaats gevonden met een aantal regiomedewerkers waarin een aantal vragen gesteld zijn. Daarnaast is de eigen visie van het EBO opgezet om samen met de resultaten van de eerder genoemde sessie tot een eerste beantwoording van de vragen te komen.

---

## 3 Resultaten

---

### Resultaten uit de bijeenkomst

De resultaten van de eerder genoemde sessie kunnen als volgt samengevat worden, waarbij opgemerkt moet worden dat er binnen een aantal regio's verschillende processen gestart zijn om te komen tot kostenbeheersing. Tevens is als bijlage toegevoegd het resultaat van deze bijeenkomst verwerkt tot een notitie voor inpassing binnen het BPRW (bijlage 1).

#### 3.1.1 (De)regulering

- Door deregulering voorziet men dat er een aantal kostenposten zal afnemen
- Als gevolg van het afstemmen van verschillende regelgeving kan er efficiënter gewerkt worden.
- Kritisch kijken naar wetten en aanschrijvingen. Voorgesteld is om nieuwe aanschrijvingen te kopen hiermee wordt bedoeld om de baten eerst in beeld te hebben voordat men de aanschrijving in werking laat treden.
- Pragmatische interpretatie van regels en wetten. Geef meer ruimte om naar de geest van de wet of regelgeving te handelen.

#### 3.1.2 Kosten baten besef

- Back to basics. Hiermee wordt bedoeld: probeer zoveel mogelijk de reguliere processen uit te voeren die bijdragen aan de functie van het object.
- Niet alleen kosten maar ook baten analyseren.
- Juiste maatlat kwaliteitsniveau . zorg voor een eenduidige maatlat voor de te hanteren kwaliteitsniveaus.
- Kritisch kijken naar gevolgen automatisering.

#### 3.1.3 Deskundigheid

- bevorderen deskundigheid, goed opdrachtgeverschap, eigen deskundigheid. Zorg dat de eigen kennis niet verloren gaat.
- Laat ruimte voor innovatieve en creatieve ideeën , en straf niet elke fout meteen af.
- Behoud eigen kwaliteit personeel. Zorg dat de uitbesteding niet te ver gaat.

#### 3.1.4 Bedrijfsvoering

- Balans aanpassen van rechtmatigheid naar doelmatigheid
- Vrijheid " eigen werk " indelen in arbeidsmix. Leg centraal geen kental op voor arbeidsmix maar laat regio zelf bepalen binnen afspraken.
- Maak het plan proces inzichtelijk. Er zijn nu teveel systemen en systematieken die naast elkaar werken.
- Wees consistent in bedrijfsvoering. Sturing op niveau waar het thuis hoort met de daarbij behorende middelen.

#### 3.1.5 Evaluatie

- Maak de cirkel rond. Hiermee wordt bedoeld dat er niet eerder met een nieuw proces begonnen mag worden voordat het oude geëvalueerd is.
- Gebruik leerpunten uit bestaand proces voordat nieuw proces wordt gestart.

---

### 3.1.6 Overig

- Maak duidelijk waar beslissingen worden genomen en relateer hier de info behoefte aan.
- Compenseer de jaarlijkse inflatie.
- Pas het kastelsel aan een projectenstelsel.

### Resultaten uit het EBO

Als gevolg van de aanwezige kennis binnen het EBO volgen hierna nog een aantal zaken die kunnen leiden tot efficiëntie.

### 3.1.7 Personeel

- De wettelijke regels met betrekking tot het niet meer hoeven uitvoeren van nachtwerk voor werknemers van 55 jaar en ouder. Dit heeft gevolgen voor de bediening. Hierdoor wordt er meer uitbesteed (maar dit hoeft niet altijd duurder te zijn).

### 3.1.8 Financiën

- Het niet compenseren van de inflatie, prijsstijgingen in de begroting voor het natte artikel. Dit kan een behoorlijk deel van de prijsstijging verklaren.
- Ons kastelsel voor budgettering. Bij een begroting per project zou dit wel eens tot besparing kunnen leiden.
- De domeinen vergoedingen voor vergunningen e.d. ten goede laten komen van de begroting van Rijkswaterstaat. Nu wordt er veel werk verricht door RWS maar Financiën heeft het financieel voordeel.

### 3.1.9 Techniek

- Als gevolg van de toename van de elektronische apparatuur zijn de onderhoudskosten hiervan toegenomen. Voorbeeld kan zijn de verdere automatische bediening. De kosten voor het onderhouden van de apparatuur zijn niet altijd in de afweging bij aanleg meegenomen. Hierdoor is er een toename van de onderhoudskosten ontstaan.
- Meer uitgebreide milieu maatregelen voor conserveringswerken waardoor met name het conserveren van bruggen, bewegingswerken e.d. aanzienlijk duurder is geworden.
- Toename van de kosten van baggerwerk met name in de klasse 3 en 4. De bergingskosten kunnen hier aanzienlijk oplopen. Daarnaast zal de afvalstoffen heffing geldig worden voor het storten van baggerspecie.
- Het toepassen van richtlijnen voor de binnenscheepvaart zonder kritisch te kijken naar de 'noodzaak' van e.e.a. De richtlijnen worden ook vaak bindend opgelegd.

### 3.1.10 Bedrijfsvoering

- Het extra toezicht wat nodig is voor het verkrijgen van een goedkeurende accountant verklaring. ( hier is vaak de doelmatigheid ver ondergeschikt aan de rechtmatigheid )
- Met name in het laatste jaar is de markt aanzienlijk verzadigd met werk waardoor de prijzen van de aannemers aanzienlijk kunnen toenemen. ( men heeft keuze in het aangeboden werk )
- Ook kwaliteitszorg leidt momenteel nog zowel bij de aannemers als bij ons zelf tot een toename van de inspanning en dus over het algemeen tot kosten.

## 4 Uitwerking

### 4.1 Maatregelen die volgens een wet, voorschrift of aanschrijving uitgevoerd worden en leiden tot kostenverhoging.

Maatregel	volgens welke wet, voorschrift, richtlijn, eisen	Uit te voeren maatregel om te komen tot aanpassing	haalbaar, welke besparing
Uitvoeren van baggerwerken	*Wet bodembescherming *Wet verontreiniging oppervlakte wateren *Waterstaatswet 1900 *Wet milieubeheer	Aanpassing van gehanteerde normen in wet in relatie tot achtergrond waarden ( bestaand in natuur) Hier kan een enorme besparing bereikt worden t.o.v. de begroting doordat specie in een lagere klasse wordt ingedeeld en daardoor goedkoper is te verwerken	Niet op korte termijn, 4 jaar, haalbaar De besparing kan in de range zitten van 10 tot 100 miljoen gulden.
Toezicht op uitvoering uitbestede werken	Uniforme contracten administratie	Aanpassing van de aanschrijving voor het bijhouden van gegevens Er kan hier gekeken worden naar aanpassen aanschrijving waarbij bijv. marges worden aangegeven voor toezicht of de opzet van overeenkomsten aanpassen	Dit is geen traject voor korte termijn < 4 jaar. De besparing is relevant t.o.v. de begroting. Hierbij kan gedacht worden aan een besparing van 1 tot 10 miljoen gulden.
Aanbesteding-beleid actualiseren	Handboek HAFA	Het aanbesteding beleid aanpassen zowel Europees als het nationaal beleid Aanpassingen waardoor het traject korter wordt en de mogelijkheid wordt geschapen voor meer uitzonderingen. Heeft invloed op tijdsduur voortraject	kan een besparing opleveren t.o.v. de begroting (1 tot 5 miljoen gulden ) Hiermee kan de doorlooptijd verkort worden

Maatregel	volgens welke wet, voorschrift, richtlijn, eisen	Uit te voeren maatregel om te komen tot aanpassing	haalbaar, welke besparing
Bediening	ARAR, ROOVUR	Meer mogelijkheid bieden om bijv. de 55+ maatregel vrij te interpreteren Door deze maatregel is er meer leegloop in roosters dan noodzakelijk	Besparing is relevant t.o.v. begroting. ( 1 tot 5 miljoen gulden)
	ARAR, ROOVUR	Toekennen vaste TOD waardoor minder administratie nodig is.	Besparing is redelijk t.o.v. begroting
	ARAR, ROOVUR	Een functie toeslag i.p.v. vele overige toeslagen waardoor minder administratie nodig is	Besparing is redelijk t.o.v. begroting Is niet op korte termijn te verwezenlijken.
	Scheepvaartverkeerswet	Uitbesteden van taken vergemakkelijken van personen met wettelijke bevoegdheden	Geringe besparing maar kan leiden tot minder opleiden van eigen personeel wat wel op termijn tot besparing kan leiden.
Aanleg, onderhoud en verbetermaatregelen	CVB-richtlijnen	Ruimer interpreteren van de richtlijnen in het instandhoudingsplan Handelen naar de geest van i.p.v. naar de letter. De richtlijnen opnieuw tegen het licht houden en bekijken door de efficiëntie bril	Besparing is relevant t.o.v. begroting. ( 1 tot 5 miljoen gulden ) Kan op redelijk korte termijn verwezenlijkt worden.
Aanleg van extra overnachtingsplaatsen	Besluit vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart	Het besluit zodanig aanpassen dat er meer marge is voor interpreteren vaartijden, waardoor er minder overnachtingsmogelijkheden nodig zijn	Is niet op korte termijn te verwezenlijken. Besparing is relevant t.o.v. begroting.
Conserveren kunstwerken	WVO	De vergunningverlening voor conserveren van kunstwerken verruimen.	Is op middellange termijn te verwezenlijken. Besparing is relevant t.o.v.



Maatregel	volgens welke wet, voorschrift, richtlijn, eisen	Uit te voeren maatregel om te komen tot aanpassing	haalbaar, welke besparing
			begroting (1 tot 10 miljoen)
Leegpompen van werkputten bij nieuwbouw	WVO	De vergunningverlening verruimen, voor gebiedseigen water.	Is op korte termijn te regelen. Besparing is relevant t.o.v. begroting.
Inzameling afgewerkte oliën en bilgen water	WVO	Dit is een taak van VROM en dient als zodanig door hen gefinancierd te worden Taak overhevelen naar VROM of financiën overhevelen	Besparing is relevant t.o.v. begroting ( 1 tot 5 miljoen ) dit kan op redelijk korte termijn.
Aanpassen eidejaars problematiek	Comptabiliteitswet	Meer gebruik maken van het principe van fondsen	Dit kan op redelijk korte termijn en is een aanzienlijke besparing op de begroting
Kwaliteitszorg zowel in - als externe.	Aanschrijving kwaliteitszorg	Zoveel als mogelijk samen laten gaan met de UCA - zaken ( zie hierboven )	Dit is haalbaar op korte termijn maar dient draagvlak in alle lagen van de organisatie te hebben. Met name op D1 en D2 niveau. Besparing in voortraject uitvoering maar ook in uitvoeringsfase zelf.
Verplichting van bemonstering	Bouwstoffenbesluit	Trachten het aantal monsternamen's terug te dringen	Dit is niet haalbaar op korte termijn .

#### 4.2 Maatregelen die niet voortkomen uit een wet, aanschrijving of voorschrift maar die leiden tot kostenverhoging

Maatregel	Uit te voeren maatregel om te komen tot aanpassing	haalbaar, welke besparing
Automatisering van bediening	Als gevolg van de automatisering worden wel besparingen bereikt op de bediening (personeel) maar het onderhoud neemt toe. Men moet de kentallen aanpassen waarbij keuze gemaakt wordt om over te gaan op centrale bediening. Neem onderhoudskosten bij overweging	Besparing is relevant t.o.v. begroting (10 tot 25 miljoen) Kan op redelijk korte termijn verwezenlijkt worden.

---

	mee.	
Life-cycle costing	Meer inzicht geven wat de invloed is van exploitatie op het totaal van aanleg.	Kan kosten verhogend werken voor aanleg maar in z'n totaliteit kostenbesparing opleveren t.o.v. de begroting.
Financiële vergoedingen voor vergunningverlening	De inkomsten van privaatrechtelijke vergunningen terug laten vloeien naar de begroting van rijkswaterstaat	Besparing is aanzienlijk t.o.v. de begroting.

Met de opmerking 'kostenbesparing opleveren t.o.v. de begroting' wordt aangegeven dat het effect van deze maatregelen een geschatte substantiële besparing op zal leveren t.o.v. de totale B&O begroting. Over de exacte omvang van de besparing zal nader onderzoek moeten plaatsvinden maar ligt in de grenzen tussen de 1 en 50 miljoen gulden.

# Bijlage 1

## Bijdrage ten behoeve van BPRW-werkgroep beleidskaders

### Wetten, reglementen, richtlijnen, aanschrijvingen, verordeningen

De beheerders van Rijkswaterstaat moeten zich in de praktijk laten leiden door een woud van al dan niet dwingende kaders. In Nederland is zo langzamerhand alles geordend en geregeld. Van alle kanten komen ze op ons af, Europese richtlijnen, Internationale Standaarden, nationale wetgeving, verordeningen van lokale overheden en niet te vergeten alle regeltjes die we zelf verzinnen en onszelf opleggen. Ieder kan het toegeven, we hebben het allemaal netjes geregeld en de resultaten zijn ernaar; het milieu is schoner, de arbeidsomstandigheden zijn beter en de overheid is transparanter. Maar wat kost het allemaal? En, welke keuzevrijheid heeft de beheerder nog. Kan er op kosten bespaard worden binnen het woud van de regels? Of, kan de lat wat lager gelegd worden, met andere woorden, kunnen we met minder regels toe waarbij er dan ook wat minder geleverd wordt: Het serviceniveau iets minder.

Deze notitie verkent de mogelijkheden om

- A. kostenbewust om te gaan met het bestaande geheel aan kaders;
- B. door minder kaders te stellen kostenbesparingen te bereiken.

### Waar hebben we het over

Zonder compleet te zijn geeft onderstaande tabel een indruk van de veelheid van kaders.

<b>Internationaal</b>
ISO-normen
EG-richtlijnen
internationale verdragen
<b>nationaal</b>
formele wetten
KB's
besluiten
<b>Provinciaal</b>
provinciale verordeningen
<b>waterschappen</b>
keur / reglementen
<b>gemeentelijk</b>
APV
<b>ontwerprichtlijnen</b>
RONA / ROA
CVB

randvoorwaardeboek waterkeringen
<b>aanbestedings / uitvoeringsregels</b>
CROW-standaard (incl UAV, RAW)
aanbestedingsbeleid
suppletiebestand
<b>bedrijfsvoeringsregels</b>
AO
Haper
aanschrijvingen

Veel kaders zijn niet eens beschreven maar vloeien voort algemene regels van fatsoen en gedrag; ook de beheerder van infrastructuur is 'buurman' en heeft aan de burenplicht te voldoen. (ook u heeft ten opzichte van uw buurman de plicht om overhangende takken te verwijderen, om de erfscheiding in stand te houden, de gezamenlijke sloot schoon te houden en om hinder te voorkomen e.d. ).

### Analyse

Kaders zoals hierboven genoemd zijn buitengewoon kostenbepalend. Ze bepalen voor de beheerder WAT er gedaan moet worden (voldoen aan de wet...) HOE iets gedaan moet worden (volgens voorgeschreven procedures...) en WANNEER iets gedaan moet worden (binnen voorgeschreven termijnen...).

In een sessie met 8 beheerders op 11 februari 2000 kwam naar voren dat:

1. doelmatigheid thans ondergeschikt is aan rechtmatigheid;
2. er geen afstemming tussen de verschillende kaders is;
3. consequenties van nieuw beleid (nieuwe kaders) niet als kostenverhogende factoren worden onderkend;
4. kaders veelal naar de letter en niet naar de geest worden gehanteerd;
5. door de veelheid aan kaders de vereiste kennis om de kaders te kunnen hanteren ontbreekt;
6. 'strengere' inspecteurs de ruimte krijgen om een 'strengere' interpretatie aan de kaders te geven;
7. de ruimte die door middel van mandaten geboden wordt, opgevuld wordt door beperkende kaders. En (identiek) de verantwoordelijkheden die zo laag mogelijk in de organisatie worden neergelegd gepaard gaan met knellende kaders;
8. kaders (meestal) niet geëvalueerd worden op hun effecten;
9. veel kaders tot stand komen zonder dat RWS er invloed op heeft;
10. ijverige beleidsambtenaren telkens maar weer nieuwe kaders scheppen nog voor dat de vorige geïmplementeerd zijn.

Afgaande op deze tien noties zijn er zeker kansen om zowel binnen de bestaande kaders kostenbewuster om te gaan als door minder kaders te stellen kostenbesparingen te bereiken. De bovenstaande noties zijn echter niet altijd kostenbesparingsitems, het zijn in veel gevallen zaken waar de beheerder gewoonweg last van heeft.

---

## Waar liggen de kansen?

6 stellingen

*Hoe dichterbij de regelgeving tot stand komt, hoe meer invloed er op uitgeoefend kan worden.*

De organisatie moet er voor waken dat knellende kaders geschapen worden. Nieuwe kaders moeten getoetst worden en de consequenties ervan inzichtelijk gemaakt.

*Nieuwe kaders moeten gekocht worden.*

De consequenties van nieuwe kaders, uitgedrukt in geld en menskracht worden 'gekocht'. De uitvoeringsorganisatie is daarmee in staat de nieuwe kaders te hanteren.

*Nieuwe kaders worden geëvalueerd.*

De werking en de effecten van de nieuwe kaders worden altijd geëvalueerd. Er wordt dan naar kosten en baten gekeken. Er wordt niet geschroomd te schrappen.

*Nieuwe kaders worden voorzien van een invoeringstraject.*

Het over de schutting gooien van nieuwe kaders is uit den boze. Er is altijd aandacht voor instructie, scholing, toetsing enz.

*Kaders worden VenW-breed geïnterpreteerd.*

Het kan niet zo zijn dat er eigen interpretatie van wet- en regelgeving in de organisatie mogelijk is. Er is afstemming en wordt gestreefd naar een pragmatische en sectoroverstijgende interpretatie.

*Doelmatigheid gaat boven dogmatiek.*

We durven ons te bevrijden van knellende en ondoelmatige kaders en we kunnen dat nog uitleggen ook. (er staat dus niet doelmatigheid gaat boven rechtmatigheid !)



Het Expertisecentrum Beheer en Onderhoud (EBO) levert bijdragen, die gericht zijn op:

- de verbetering van de efficiency en de effectiviteit van het beheer en onderhoud in de droge en de natte infrastructuur;
- de innovatie binnen de sector beheer en onderhoud

De uiteindelijke doelen van het EBO zijn de sector beheer en onderhoud permanent te verbeteren en het kostenbewustzijn binnen de uitvoeringsorganisatie te versterken.

Voor meer informatie:

Expertisecentrum Beheer en Onderhoud  
Dienst Weg- en Waterbouwkunde Rijkswaterstaat  
Postbus 5044, 2600 GA Delft

T (015) 2518247

F (015) 2518555

E [ebo@dww.rws.minvenw.nl](mailto:ebo@dww.rws.minvenw.nl)

W [www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/ebo](http://www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/ebo)