

Z47-f55

Van goed naar beter

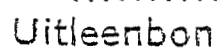
De betekenis van de vorming van IVW-DW voor RWS

**Neem, in overleg de IVW
en de RWS diensten,
concepten voor
samenwerkings en
overdrachtsprotocollen.**

**Versamen met de RWS
diensten een intern
onderzoek uit naar de
kwaliteit van de RWS
organisatie;
maak de meest kwetsbare
en prioritair aan te pakken
punten zichtbaar.**

**Ontwikkel een landelijk
Plan van Aanpak voor de
verbetering van de
werkprocessen bij de
RWS.**

*"Op zoek naar de trigger
voor echte verbetering."*



Dit boek terugbezorgen op:

[illegible]

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directie Communicatie
Kenniscommunicatie

Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon 070-3517094

Inhoudsopgave

1.	VOORWOORD EN LEESWIJZER	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Projectopdracht.....	1
1.3	Aanpak en verantwoording.....	2
1.4	Leeswijzer.....	3
2.	HOOFDPUNTEN, CONCLUSIES EN KRITISCHE SUCCESFACTOREN	4
2.1	Overdracht aan en samenwerking met IVW	4
2.2	Huidige kwaliteit uitvoering natte wetten en risico's	4
2.3	Kritische succesfactoren vervolgtraject.....	7
3.	VORMING IVW EN DE INVLOED OP RWS	8
3.1.	Opdracht en aanpak.....	8
3.2.	Protocol van Overdracht.....	9
3.3.	Protocol van Samenwerking.....	11
3.4	Auditstatuut en werkwijze audits.....	13
3.5.	Gevolgen voor de RWS van de overdrachten en de samenwerking	14
4.	FOTO VAN DE KWALITEIT VAN DE RWS ORGANISATIE.....	16
4.1.	Opdracht en aanpak.....	16
4.2	Strategie en beleid.....	19
4.3	Werkprocessen.....	21
4.4	Mensen en Middelen.....	22
4.5	Interfaces en communicatie	23
4.6	Vergunningverlening en handhaving eigen dienst	24
4.7.	Conclusies en aanbevelingen.....	25
5.	PLAN VAN AANPAK VERBETERPLAN.....	29
5.1	Opdracht en aanpak	29
5.2	Reflectie op voorgaande en andere projecten.....	30
5.3	Kritische succesfactoren voor het verbeterproces	31
5.4	Raamwerk voor het landelijke Verbeterplan	32
5.5	Hoe nu verder?.....	33

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

1. VOORWOORD EN LEESWIJZER

Het rapport dat voor u ligt geeft inzicht in de resultaten van het project “Gevolgen IVW vorming voor RWS”. In essentie geeft het antwoord op drie vragen:

1. Hoe ziet de concrete invulling van taken en samenwerking er uit voor RWS en IVW-DW op het gebied van aansturing, vergunningverlening en handhaving van de acht natte waterstaatswetten (zie bijlage 1 en 5); wat zijn daarvan de gevolgen voor RWS?
2. Heeft RWS de uitvoering (vergunningverlening en handhaving) van deze acht wetten ‘op orde’ en wat zijn daarin de (meest) kwetsbare punten die verbetering behoeven?
3. Hoe ziet de (verbeter)aanpak van deze kwetsbare punten eruit, in combinatie met de andere acties die uit de overdracht aan en samenwerking met IVW voortvloeien?

1.1 Aanleiding

De maatschappij verandert, de burger wordt mondiger en de publieke aandacht voor overheidsoptreden is, na een aantal rampen en affaires, de laatste jaren alleen maar toegenomen. Wet en regelgeving zijn complexer geworden en meer gericht op rechtsbescherming van de burger. De politiek heeft in het algemeen besloten tot een grotere scheiding van beleid, uitvoering en toezicht.

Het doorvoeren van die scheiding van beleid, uitvoering en handhaving heeft bij Rijkswaterstaat geleid tot splitsing in een uitvoeringsorganisatie en de vorming van een Directoraat-Generaal Water (DG-W). Daarnaast heeft de SG op 28 november 2001, aangevuld bij brief op 14 februari 2002 (kenmerk DOI/2001/394a) besloten om een divisie Water bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) te vormen (bijlage 1). Bij dit besluit zijn afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen RWS en IVW op het gebied van de aansturing, vergunningverlening en handhaving van de acht natte waterstaatswetten¹. Voor RWS houdt dit onder andere een overdracht van taken in.

Met het besluit over de vorming van de Divisie Water bij de IVW, is ook voor de RWS een nieuwe fase aangebroken. Een fase van ‘losmaken en weer verbinden’, van het uitwerken van nieuwe samenwerkings- en aansturingrelaties met de IVW-DW- Water en met DG-W/DG-G. Belangrijk is dat hierbij scherp het doel voor ogen gehouden wordt; namelijk de maatschappelijke taken, doelen en ambities waar Verkeer en Waterstaat / RWS voor staat, nog beter uit te voeren. Deze nieuwe fase staat dan ook in het teken van een verdere kwaliteitsverbetering van de RWS organisatie, waarbij de inspectie een positieve en stimulerende rol kan spelen.

1.2 Projectopdracht

Het project “Gevolgen van IVW vorming voor RWS” is op verzoek van de Directeur Generaal Rijkswaterstaat opgezet om het besluit van de SG verder uit te werken, daartoe protocollen te ontwikkelen en de gevolgen daarvan voor RWS in beeld te brengen. In dat verband was er behoefte om ook in beeld te hebben of RWS de uitvoering van de acht natte waterstaatswetten ‘op orde heeft’ en wat in deze uitvoering de (meest) kwetsbare punten zijn. DG RWS heeft al de intentie uitgesproken om deze punten te gaan aanpakken. Een logisch vervolg is dan ook het ontwikkelen van een plan van aanpak om deze punten in een RWS breed verbeterproces aan te gaan pakken.

Drieluik van de projectopdracht:

1. Maak, in overleg met de IVW en de RWS diensten, concepten voor samenwerkings – en overdrachtsprotocollen;
2. Voer, samen met de RWS diensten, een intern (zelf) onderzoek uit naar de huidige kwaliteit van RWS organisatie; maak zichtbaar wat daarin de meest kwetsbare en prioritair aan te pakken punten zijn;
3. Ontwikkel, gelet op de analyse onder punt 2, een landelijk Plan van Aanpak voor de verbetering van de werkprocessen bij de RWS voor de periode 2003-2005, met daarbij zo concreet mogelijk aangegeven wat dit betekent voor de RWS-organisatie (mensen en middelen).

De opdrachtgever van dit project is de directeur Uitvoering bij RWS Peter Kieft.
De samenstelling van het projectteam is opgenomen in bijlage 8.

1.3 Aanpak en verantwoording

De projectopdracht bestond uit drie onderdelen, die elk zijn eigen specifieke aanpak kende. Gemeenschappelijk element hierin was dat een nauwe samenwerking met de betrokken RWS diensten, IVW-DW en andere betrokken partijen is gezocht met als beoogd resultaat een kwalitatief hoogwaardig én gedragen resultaat. In de hoofdstukken hierna wordt de aanpak per projectonderdeel meer en detail toegelicht, de hoofdlijnen zijn als volgt:

De **protocollen** zijn tot stand gekomen in een intensief overlegtraject met IVW-DW (stuurgroep en klankbordgroep IVW); gesteund door breed meedenken en commentaar vanuit de diensten (RWS-Begeleidingsgroep, HID-groepje, 1^o schil RD's, Stgr BOP, WVOct, FWVO, POSW, en individuele reacties) en de GOR.

Het (zelf)**onderzoek naar de kwaliteit** is uitgevoerd in drie stappen.

Als eerste zijn oude rapporten en acties om de kwaliteit van vergunningverlening en/of handhaving te onderzoeken cq verbeteren, bestudeerd en is gekeken naar het implementatieproces en het effect van de rapporten. Vervolgens is de verbinding gelegd met relevante ontwikkelingen, zoals de invoering van INK en het Wetsontwerp Kwaliteitscriteria van VROM, en is gekozen voor de verdere aanpak van het onderzoek.

We wilden daarbij ondermeer het effect van het rapport Vergunningen uit 1998 toetsen (welke inhoudelijke punten zijn verbeterd) en de daarvoor verantwoordelijke succes en faalfactoren (welk proces). Met andere woorden welke “trigger” is er nodig om echt te verbeteren?

Als tweede stap zijn bij alle regionale directies drie groepsgesprekken gevoerd: met de managers, de medewerkers werkzaam op het gebied van milieuwetgeving, en de medewerkers niet-milieuwetgeving. Voor deze gesprekken is een standaard vragenlijst (bijlage 4) gehanteerd, die gebaseerd is op de vijf aandachtsgebieden van het model Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) die betrekking hebben op de *inrichting van de organisatie*, dus de wijze waarop de organisatie de gewenste resultaten bereikt. Gelet op de vraagstelling in het kader van dit project, hebben we ervoor gekozen om de vier aandachtsgebieden van het INK model, die betrekking hebben op de resultaatgebieden (de kwaliteit van de resultaten, de *output* van de organisatie en de waardering door medewerkers en derden) *niet* in het onderzoek te betrekken.

In een derde stap zijn de resultaten van deze gespreksronde besproken, getoetst en gewogen tijdens een werkconferentie op 25 en 26 september 2002 door een grote groep managers. In deze

werkconferentie zijn de top 5 aan meest kwetsbare punten, c.q. risico's in de uitvoering benoemd. In de achtergrondrapportage (rapportage 2) is het verslag van de werkconferentie opgenomen.

Bij de opstelling van het landelijk **Plan van Aanpak** zijn de resultaten van het kwaliteitsonderzoek en de te ondernemen acties tengevolge van de overdracht van en samenwerking met IVW als *inhoudelijke* basis genomen. Verder is vooral gekeken naar de leerpunten van de eerdere (ARK, Toetsing vergunningstelsels RWS) en andere verbeterinitiatieven (doorstart BPN, Emissiekader NW4 etc.) en zijn een aantal kritische succesfactoren benoemd voor een effectief verbeterproces. Uitgangspunt was zoveel mogelijk aan te sluiten bij de filosofie van een (van elkaar) lerende organisatie, waarbij niet in iedere directie het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Dat betekent dat er met dit rapport niet direct een tot op details uitgewerkt draaiboek van te verbeteren (inhoudelijke) actiepunten ligt. De essentie zit namelijk niet zo zeer in de inhoudelijke acties, maar in de aansturing van het implementatieproces en de samenhang van de interacties en interventies met betrekking tot het verbeterproces. De focus van dit project heeft zich daarmee met name gericht op: het inventariseren van de huidige kwaliteit, het aangeven van de zaken die daarin nog niet voldoende op orde zijn en het aangeven op welke wijze de noodzakelijke verbeteringen het beste aangepakt kunnen worden. De nadruk ligt daarbij op een actief verbeterproces, waarin de mensen van het hoofdkantoor en de directies, gebruik makend van "best practices", *samen* werken aan de geconstateerde verbeterpunten.

Over de uitvoering van het project (als totaal) is op een aantal momenten gesproken met een begeleidingscommissie, de Stuurgroep BOP, het WVOct, de FWVO en de GOR.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de hoofdpunten van het project en de kritische succesfactoren voor het verbeterproces. Dit hoofdstuk is primair bestemd voor de lezer 'met weinig tijd'.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelen de drie projectonderdelen met meer diepgang.

Hoofdstuk 3 gaat in op de afspraken met IVW-DW zoals in de protocollen gemaakt en geeft een beeld wat die afspraken voor de RWS gaan betekenen.

Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de huidige kwaliteit van de uitvoering van de natte waterstaatswetten en de (meest) kwetsbare aspecten daarin.

Hoofdstuk 5 beschrijft de conclusies en randvoorwaarden voor het verdere (verbeter)proces.

De bijlagen en achtergrondrapportages zijn in een apart document opgenomen.

2. HOOFDPUNTEN, CONCLUSIES EN KRITISCHE SUCCESFACTOREN

Dit hoofdstuk zet de hoofdpunten en conclusies van het project en de kritische succesfactoren voor het verbetertraject op een rij.

Paragraaf 2.1 gaat in op de overdracht aan en samenwerking met IVW-DW. Paragraaf 2.2 gaat in op de foto van de huidige kwaliteit in de uitvoering door RWS van de acht natte waterstaatswetten. Paragraaf 2.3 beschrijft de kernpunten voor het vervolgtraject.

2.1 Overdracht aan en samenwerking met IVW

De aanvullende brief van de SG van 14 februari 2002 is verder uitgewerkt in protocollen van overdracht en samenwerking. De concrete teksten hiervan zijn in bijlage 2 en 3 opgenomen; hoofdstuk 3 gaat hier nader op in. De hoofdlijn van de protocollen is dat IVW-DW een aantal taken overneemt die op het gebied van HKW liggen en dat de regionale directies blijven doen wat ze nu ook doen. De IVW zal op het gebied van de milieuwetten uitvoeringskaders en richtlijnen maken voor vergunningverlening en handhaving. Deze kunnen een steun zijn bij het opstellen van uitvoeringskaders van andere natte wetten door de RWS.

Ook zullen de werkprocessen van de uitvoering van alle natte wetten door de IVW-DW worden geaudit, waaruit suggesties voor verbeteringen kunnen voortvloeien.

Wat betreft de gevolgen voor RWS is het beeld dat in de regionale directies bij de feitelijke uitvoering van de taken weinig zal veranderen. Wel ontstaat er met IVW-DW een nieuwe overlegpartner en verantwoordingsverplichting voor de zaken waar de IVW verantwoordelijk voor wordt. Daarnaast zal IVW audits uitvoeren, de directies zullen daar tijd voor moeten inplannen. De (indirecte) kosten (tijd) voor planning, verantwoording en meewerken aan de audits zullen door de overdracht wat stijgen. Ook zal tijd in het verbeterproces geïnvesteerd moeten worden. Verwacht mag worden dat op langere termijn tengevolge van grotere uniformiteit en kwaliteitsborging de kosten verlaagd kunnen worden.

Voor HKW is van belang dat door de vorming van de divisie Water, de omvang van de toekomstige HKW kleiner zal zijn dan zonder de divisie Water het geval zou zijn geweest. Wel zal op het hoofdkantoor een *sterke liason functie* met de Divisie Water opgezet moeten worden, om de relatie van RWS met de IVW-DW, maar ook met DG-W en DG-G, verder vorm te geven. De audit unit van HKW zal door het opzetten van de auditfunctie bij IVW waarschijnlijk geen opdrachten op gebied van de natte waterstaatswetten mogen verwachten. Bij de specialistische diensten RIZA en RIKZ wordt vooralsnog geen verandering verwacht voor de advisering ten aanzien van de uitvoering van de natte wetten.

2.2 Huidige kwaliteit uitvoering natte wetten en risico's

Het onderzoek naar de huidige kwaliteit van de uitvoering van de natte wetten en de grootste risico's daarin, is met de regionale directies samen uitgevoerd. Het onderzoek richtte zich niet op de kwaliteit van de producten (vergunningverlening en handhaving) zelf, maar richt zich op de kwaliteit van de wijze waarop RWS zijn interne 'productieproces' heeft georganiseerd. Anders gezegd, er is niet getoetst of de producten juridisch, beleidsmatig en maatschappelijk voldoen, maar gekeken is naar de robuustheid van de interne processen. De overwegingen hierbij waren enerzijds dat een beeld van de kwaliteit van de interne processen ook indicaties geeft voor de

kwaliteit van de producten; anderzijds dat het aansluiten bij de systematiek van het INK-model voordelen heeft nu die systematiek leidend is/wordt binnen VenW, er een op INK gebaseerd wetsontwerp minimale handhavingscriteria van VROM en EG richtlijnen op komst zijn en tenslotte omdat de IVW-DW audits zal gaan uitvoeren op werkprocessen.

Bij het onderzoek hebben de criteria uniformiteit, transparantie, efficiëntie en effectiviteit een leidende rol gespeeld. De gevolgde aanpak betekent dat op grond van dit onderzoek geen valide uitspraken te doen zijn over de kwaliteit van de producten zelf in termen van bijvoorbeeld beleidseffectiviteit (bijdrage aan beleidsdoelen), tevredenheid van klanten of beleidsefficiëntie. Wel kan als indicatie gemeld worden dat RWS zelf zegt redelijk tevreden te zijn over de kwaliteit van de producten en zich daar geen grote zorgen over maakt (RWS staat niet iedere dag op de voorpagina van de krant, juridische procedures worden vaak gewonnen etc.). Men spreekt daarentegen wel zorgen uit over het maakproces. Het algemene beeld is dat dit maakproces niet efficiënt is (regionale directies ontwikkelen zelf instrumenten en procedures), veel diversiteit kent en daardoor een uniforme uitvoering van de wetten in gevaar brengt.

Bij dit algemene beeld moet men beseffen dat er *verschillen in de kwaliteit* van de uitvoering *tussen de wetten* te constateren is. De WVO springt er van de acht wetten verreweg het beste uit, terwijl bij de niet-milieuwetten in het algemeen het meest te verdienen valt in termen van verbeteringen. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen regionale directies te constateren. Deze verschillen zijn met het oog op dit onderzoek verder niet uitgediept, maar dienen wél als vertrekpunt voor de verdere verbeterinitiatieven zowel landelijk als per regionale directie.

De volgende *RWS brede conclusies* kunnen uit het onderzoek (regioronde en werkconferentie) worden getrokken:

Geen doorvertaling landelijk beleid naar uitvoeringskaders, ontbreken uniformiteit

1. Er is, met uitzondering van de WVO, weinig tot geen doorvertaling van landelijk beleid naar uitvoeringskaders. Gevolg is dat elke directie daar zelf invulling aan heeft gegeven en er weinig tot geen eenheid/uniformiteit in de uitvoering van de natte wetten is. Dit heeft als risico onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger(willekeur) en een suboptimale inzet van mensen en middelen. Dit geldt overigens het sterkst voor de niet-milieuwetten.

Geen structurele prioritering op basis van risico analyse

2. Prioritering op basis van risicoanalyse vindt nauwelijks of in ieder geval niet structureel plaats (wel impliciet o.b.v. werkervaring en gevoel). Het risico hier is dat de waan van de dag gaat regeren, niet de juiste prioriteiten worden gesteld en het rendement van de activiteiten (doelmatigheid, beleidseffect) te beperkt is.

Werkprocessen nauwelijks beschreven en geborgd

3. Werkprocessen zijn (ook op hoofdlijnen) nauwelijks beschreven en geborgd. De RD's zijn wel ieder voor zich op de een of andere manier bezig met (het borgen van de) kwaliteit, maar dat gebeurt zeer wisselend (variërend van bijna niets, tot vrij veel) in aanpak, tijd, vorm en implementatie. Het verst is men op gebied van milieuwetten (o.a. beschrijving werkprocessen, borging vindt nog niet expliciet plaats). Er zijn veel impliciete procedures waardoor zaken weinig transparant en daardoor lastig overdraagbaar zijn. Er zijn weinig tot geen duidelijke toetskaders. Ook hier is het risico rechtsongelijkheid door gebrek aan uniformiteit, onvoldoende rendement (niet efficiënt

als iedereen het wiel opnieuw uit moet vinden) gebrek aan transparantie, met als gevolg gebrekkige verantwoording en mogelijk procedurefouten.

Onvoldoende sturing en facilitering vanuit HK

4. Vanuit het Hoofdkantoor vindt naar de mening van de geïnterviewden onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturing cq. facilitering plaats, terwijl daar duidelijk behoefte aan is. Bestaande landelijke overleggen functioneren onvoldoende, waardoor te weinig uitwisseling van kennis en ervaring en inhoudelijke afstemming plaatsvindt. In het verlengde daarvan is geconstateerd dat de samenwerking tussen RD's beter kan en moet. Het risico dat is gesignaleerd is dat 'het wiel op verschillende plekken wordt uitgevonden' (is niet efficiënt) en dat de kwaliteit van de taakuitvoering wisselend is. Men constateert een relatie tussen de gebrekkige sturing vanuit het HK en de bovengenoemde aspecten, deze onderwerpen hangen nauw met elkaar samen. Het vertrek van de directie water bij HK en de nieuwe positie van de directie Uitvoering speelt daarbij zeker een rol.

Ontbreken kennismanagement en informatiehuishouding

5. Er is geen RWS brede aanpak van databeheerssystemen, met uitzondering van de WVO. Het WVO-info systeem is daarentegen wel uniform, maar niet overal up to date. Bij de andere wetten zijn (nog) geen centrale systemen, veel directies/afdelingen ontwikkelen eigen systemen. Er is geen sprake van expliciet kennismanagement. Risico's zijn: onvoldoende inzicht in eigen werk, geen goede informatie-uitwisseling, verlies van kennis, kennis op de verkeerde plek en inefficiëntie als gevolg van versnippering en "eigen wielen"

Aansluiting competenties; ongunstige arbeidsmix en arbeidsmarkt

6. Er is (vooral bij de niet-milieuwetten) enige zorg over de aansluiting van competenties op de functie-eisen. Op een aantal plaatsen is de arbeidsmix erg ongunstig, met andere woorden er wordt (te)veel ingehuurd ten opzichte van de vaste krachten. Als risico noemt men weglekken van kostbare kennis en ervaring, waardoor de organisatie kwetsbaar wordt. Zeker bij een krappe arbeidsmarkt waar werven en vasthouden van goede mensen een probleem begint te worden is dit een belangrijk aandachtspunt.

Context en Ambitie RWS

Lange tijd is grote vrijheid in handelen van de RD's geaccepteerd. Rijkswaterstaat, als netwerkbeheerder nat en droog, staat echter wel voor een collectieve opdracht en is daarbij verantwoordelijk voor het bewaken van het publieke belang. De burger mag verwachten dat het netwerk overal op ongeveer dezelfde wijze bediend wordt en dat Rijkswaterstaat haar rol als publieksgerichte dienstverlener en betrouwbare overheid waarmaakt. Dat betekent een bepaalde mate van eenheid/ uniformiteit ten behoeve van rechtsgelijkheid en tegelijkertijd enige flexibiliteit ten behoeve van het oplossen van specifieke (regionale) problemen. Verder is transparantie in de besluitvorming belangrijk.

RWS heeft de hier genoemde punten nog niet echt op orde. Om dat voor elkaar te krijgen zal een gericht verbeterproces moeten worden ingezet. Uitgangspunt is dat de HD, ondersteund door HKU, de corporate lijn neerzet en ervoor zorgt dat "best practice" goed benut gaan worden. Dit verbeterproces zal door de auditfunctie van de IVW ondersteund kunnen worden.

2.3 Kritische succesfactoren vervolgtraject

1. *Creëer urgentiebesef.* Spreek als ambtelijke top een duidelijk commitment uit over 'wat en waarom'. Wat RWS in de uitvoering van de natte waterstaatswetten gaat aanpakken en verbeteren, en ook waarom (de eisen die aan RWS gesteld worden, de eigen ambitie van RWS op gebied van kwaliteitsverbetering m.b.v. INK én de auditfunctie van IVW-DW). Maak de noodzakelijke mensen en middelen vrij, zodat het veranderproces een echte impuls krijgt en goed ondersteund wordt.
2. *Leiding en Interfaces.* Zorg voor heldere aansturing (kaders) vanuit HK; Faciliteer het verbeterproces, zodat diensten van elkaar kunnen en willen leren (creëer een klimaat met voldoende veiligheid om van elkaar te kunnen leren). Organiseer betere communicatie met en tussen de RD's; bezie het huidige functioneren van de landelijke overleggen en kom met verbetervoorstellen, sluit aan bij wat hierover in het project Emissiekader NW4 al in gang is gezet (referentie www.emissiekader.nl).
3. *Organiseer en faciliteer het Verbeterproces.* Wijs een regisseur/procesmanager aan, die het verbeterproces stuurt en coördineert en die ook als primair aanspreekpunt fungeert (voor het verbeterproces) voor de RWS diensten. Het ligt voor de hand dat HK deze rol zal vervullen. Organiseer vooral de kennis, kunde en de energie vanuit de regionale directies in het verbeterproces, door bijvoorbeeld een verbeterteam met mensen uit de diensten samen te stellen, die de regisseur ondersteunt. Zorg er voor dat communicatie niet 'erbij gebeurt', maar een duidelijke functie in het proces krijgt.
4. *Prioritaire Verbeteracties aanpakken.* Ontwikkel, samen met de RD's, het landelijke Verbeterplan en zorg dat de regionale verbeterplannen daarop afgestemd zijn.
 - Organiseer voor niet-milieuwetten (voor milieuwetten zal IVW-DW dat doen) dat adequate doorvertaling van landelijk beleid naar landelijke uitvoeringskaders plaatsvindt;
 - Organiseer vanuit HK (i.s.m. SD-en) ondersteuning van de diensten bij het prioriteren en het maken van een risicoanalyse; ontwikkel een prioritering- en risicoanalyse-methode als hulpmiddel, stem dit af met IVW, faciliteer het proces in de diensten en spreek af (in MC) dat prioriteiten uitsluitend op basis van een dergelijke analyse in de beheersplannen een plaats kunnen krijgen; bewaak dat! Gebruik BPN als centraal vehikel (met het emissiebeheersplan (EBP) voor de milieuwetten).
 - Organiseer een proces waarbij de diensten gezamenlijk (per wet/wetsoort milieu/niet milieu) de belangrijkste werkprocessen die (landelijk) uniform zouden moeten zijn selecteren /prioriteren. Maak gebruik van wat er bij directies beschikbaar is (Best Practices) en zorg dat de relevante werkprocessen m.b.v. die Best Practices worden beschreven (voorkom teveel detail beschrijvingen), vastgesteld en geborgd.
5. *Liasonfunctie.* Wijs bij HKU een "relatiemanager" aan ten behoeve van de liason functie met de IVW-DW. Geef deze relatiemanager de taak om de relatie tussen de RWS en IVW, DG-W en DG-G te behartigen (o.a. afspraken en eventuele interpretatieverschillen uit protocollen, coördinatie managementcontracten en prioritering, etc) en de communicatie daarover met de diensten te verzorgen.

3. VORMING IVW EN DE INVLOED OP RWS

Dit hoofdstuk richt zich op de protocollen, die in het kader van dit project zijn ontwikkeld. De volledige teksten hiervan zijn in bijlage 3 en 4 opgenomen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3.1 beschrijft de opdracht en de gevolgde aanpak. Paragraaf 3.2 en 3.3 beschrijven de hoofdlijnen van de twee projectresultaten: het protocol van overdracht en het protocol van samenwerking.

Paragraaf 3.4 gaat in op het auditstatuut en de werkwijze van de audits.

Paragraaf 3.5 sluit het hoofdstuk af met een beschrijving van de gevolgen voor RWS, van de overdrachten en de samenwerking, met IVW.

Uitgangspunten voor de vorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW):

1. Vergroting van de externe transparantie, door het toezicht onafhankelijk van beleid te positioneren en het onafhankelijke optreden van het toezicht naar maatschappij en politiek te versterken.
2. Versterking van het V&W-profiel, door een eenduidig optreden naar externe partijen en synergie in de ontwikkeling van nieuwe methoden van effectuering en handhaving.
3. Versterking van de relatie tussen de bewindslieden en de vergunningverlening en handhaving teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid op een goede manier te kunnen dragen.
4. Vergroting van de effectiviteit van de beleidsketen door integrale afstemming en bevorderen van de samenhang en de efficiency.

Transparantie, eenduidigheid, effectiviteit en efficiency zijn daarbij de basisbegrippen.

3.1. Opdracht en aanpak

Opdracht

De DG RWS en de IG (Inspecteur Generaal) hebben aan de projectteams van RWS en IVW de opdracht gegeven om in samenwerking met elkaar voorstellen te doen voor:

- (1) de afspraken over de overdrachten van RWS aan IVW-DW
- (2) de afspraken over de toekomstige samenwerking tussen RWS en IVW-DW
- (3) concept protocollen, en op grond hiervan, voorstellen te doen voor een wijziging van het instellingsbesluit IVW en de mandaatregelingen.

Uitgangspunten voor deze opdracht waren:

- Het SG-besluit aangevuld op 14 februari 2002 (bijlage 1)
- de afspraken tussen DG-W en RWS als voorbeeld

Aanpak

Bij de voorbereiding van de voorstellen is intensief contact onderhouden met zowel IVW als RWS. De voorstellen zijn besproken en uiteindelijk voorgelegd voor instemming aan de Stuurgroep en Klankbordgroep van de projectorganisatie Vorming Divisie Water van de IVW. De teksten van de protocollen zijn vastgesteld in de Stuurgroep van 3 oktober 2002.

Vorbereiding van de inbreng vanuit RWS vond voornamelijk plaats in de Begeleidingsgroep 'Gevolgen van vorming divisie Water voor RWS' inclusief GOR, de 1^o schil RD's en het HID-

groepje . Daarnaast zijn concepten in de Stuurgroep BOP op 3 juli 2002 besproken, waarna elke directie in de gelegenheid is gesteld om binnen een periode van 5 weken schriftelijk commentaar in te dienen. Zes directies hebben dit gedaan. Voorts zijn de concepten ook ingebracht in functionele overleggrems van de WVO (FWVO en WVO-ct) en scheepvaartzaken (POSW).

Vanuit verschillende gremia is zeer actief meegedacht met de concepten en zijn zinvolle aandachtspunten en suggesties voor de protocollen ingebracht.

3.2. Protocol van Overdracht

De tekst van het protocol van overdracht is opgenomen in bijlage 2.

Aanpak

Uitgangspunt vormde het SG besluit aangevuld op 14 februari 2002 waarin bepaalde taken op het gebied van de acht natte waterstaatswetten aan de IVW-DW zijn toebedeeld. Elk van deze taken is bestudeerd op de vraag of hieraan overdracht van RWS taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden zou moeten worden gekoppeld.

De inhoud op hoofdlijnen

De gemaakte keuze in het SG-besluit is ingegeven door de wens:

- maximale effectiviteit en efficiency van het integrale waterbeheer door RWS te combineren met
- onafhankelijkheid van de handhaving ten opzichte van vergunningverlening resp. beleid, en
- voldoende samenhang tussen vergunningverlening, handhaving en het beheer te realiseren

Daarom is gekozen voor een “aansturinginspectie-plus” en is de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening (in tegenstelling tot bij de andere IVW-divisies) niet overgedragen aan IVW-DW. “Dit eindbeeld doet recht aan de complexe inhoud, de politiek-maatschappelijke belangen, het belang van integraal waterbeheer en aan de noodzaak tot het inrichten van een gezaghebbende inspectie Water” aldus de SG-brief.

De hoofdlijn van het besluit van de Secretaris-generaal is, dat er voor wat betreft de uitvoering van de concrete taken door de regionale directies niets wordt overgedragen van de RWS aan de IVW-DW.

Wat er verandert:

- De coördinatie en de aansturing van de uitvoerende RWS-diensten op het gebied van de milieuwetten. Die ligt nu bij het Hoofdkantoor van de Waterstaat, maar belangrijke taakonderdelen op dit punt (zoals het opstellen van uitvoeringskaders en het aangeven van bandbreedtes in de mandatering) zullen worden overgedragen aan de IVW-DW.
- RWS draagt de Hoofdkantoor taken met betrekking tot de vergunningverlening van de eigen werken (van de Rijkswaterstaat of V&W) op basis van de “natte waterstaatswetten” over aan de IVW-DW.
- Tenslotte krijgt de IVW-DW ook de (ambtelijke) eindverantwoordelijkheid voor alle handhavingproducten die de RWS gaat leveren, op gebied van milieu en eigen werken. Dat betekent dat naar buiten toe zichtbaar wordt dat direct na de Staatssecretaris, de

Inspecteur-generaal verantwoordelijk is voor de handhavingproducten (milieu en eigen werken).

Deze afspraken zijn in het concept - Besluit houdende wijziging van het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat opgenomen.

De verantwoordelijkheden zijn in grote lijnen schematisch als volgt:

		verantwoorde- lijkheid in concrete gevallen	taakuitvoering in concrete gevallen	aansturing	audit
milieuwetten	Vergunningverlening	RWS	RWS	IVW DG-W*)	IVW**)
	handhaving	IVW	RWS	IVW	IVW**)
Niet- milieuwetten	vergunningverlening	RWS	RWS	RWS DG-W*)	IVW
	handhaving	RWS	RWS	RWS	IVW
eigen dienst	vergunningverlening	IVW	RWS	IVW	IVW**)
	handhaving	IVW	RWS	IVW	IVW**)

*) De beleidskaders voor de vergunningverlening worden bepaald door het DG-Water.

**) Wanneer de IVW verantwoordelijk is voor de aansturing omvat dit het stellen van uitvoeringskaders en tevens het toezicht op de uitvoering/realisatie.

In het *protocol van overdracht* zijn de volgende concrete afspraken opgenomen:

- IVW-DW is verantwoordelijk voor het tot stand brengen en de kwaliteit van kaders en richtlijnen voor de watermilieuwetgeving en geeft de bandbreedte aan waarbinnen RWS (regionale directies) de taken uitvoert.
- Bij een mogelijk of te verwachten overschrijding van de bandbreedte door RWS, wordt de zaak door de regionale directies teruggelegd/voorgelegd aan IVW-DW; bij handhavingzaken beslist de IG, bij vergunningverlening de DGRWS.
- IVW-DW toetst periodiek of RWS zich binnen de aangegeven bandbreedte beweegt.
- RWS blijft zelf verantwoordelijk voor de aansturing c.a. van de niet milieuwetten.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel 070-3517049 / Fax 070-3516430

3.3. Protocol van Samenwerking

De tekst van het protocol van samenwerking is opgenomen in bijlage 3.

Aanpak

Ook voor dit protocol vormde het SG besluit aangevuld op 14 februari 2002, het uitgangspunt. De centrale vraag was hoe de samenwerking tussen RWS en IVW praktisch vorm moest krijgen, rekening houdend met de volgende randvoorwaarden:

- Bepaalde sturende taken komen bij de IVW te liggen, terwijl andere sturende taken bij RWS zelf blijven.
- Beide organisaties hebben weliswaar verschillende rollen en verantwoordelijkheden, maar de samenwerking moet ten dienste staan van het realiseren van beleid van Verkeer en Waterstaat, zoals verwoord in onder andere de NW4 en Ruimte voor de rivier.
- De wens om diensgevolge de aanpak van de milieuwetten en de niet milieuwetten vanuit het integraal waterbeheer in samenhang met elkaar te ontwikkelen.
- De wens om een heldere organisatie en een helder begrippenkader te ontwikkelen.

De inhoud op hoofdlijnen

Hierna wordt op hoofdlijnen een schets gegeven van de gemaakte afspraken.

Wie heeft welke rol?

RWS is verantwoordelijk voor het integraal beheer (instandhouding, onderhoud en gebruik) van de rijkswateren en de aanleg van nieuwe infrastructuur. De IVW-DW ziet toe op de goede toepassing van de regelgeving op het gebied van water door RWS. De IVW doet dit door het auditten van de werkprocessen op systeemniveau. Het toezicht houdt ook in dat de IVW de inhoudelijke (kaders en richtlijnen) en programmatische sturing verzorgt van het "milieu-toezicht" dat de RWS in het kader van zijn integrale beheersfunctie uitoefent. De IVW is verantwoordelijk voor de handhaving van de milieuwetten en ziet erop toe dat de RWS volgens afspraak levert. De IVW-DW is ook verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving op grond van alle "natte" wetten voor de zogenaamde eigen V&W werken. Ook hiervoor geldt dat de IVW toetst of de RWS volgens de afspraken levert.

Hoe ziet de aansturing eruit?

De aansturing verloopt via de bestaande SG-DG-HID-lijn van managementcontracten. Die blijft volgens het besluit van de SG onveranderd, ook na vorming van de Divisie Water van de IVW. Dat betekent dat de SG de DG RWS via het managementcontract blijft aansturen, die op zijn beurt weer via managementcontracten de HID-en van de RWS aanstuurt. De invloed van de IVW-DW op dit stuurmechanisme wordt zeker gesteld door de inspectiewensenbrief. In deze brief kan de IVW vooraf aangeven wat haar wensen zijn m.b.t. de uitvoering van de wensen van DG-Water en DG-G, zoals die zijn verwoord in de zogenaamde beleidswensenbrieven. Binnen de door de DG RWS beschikbaar gestelde personele en financiële ruimte, kan de IVW op het niveau van de directies overleg plegen over de prioritering ten behoeve van de programmering van de door de RWS uit te voeren inspectietaken.

Hoe ziet de samenwerking eruit?

IVW-DW en het Hoofdkantoor van RWS zullen de samenwerking zoeken vanuit de visie van integraal waterbeheer en elkaar bij het ontwikkelen van nieuwe richtlijnen en kaders en het stellen van prioriteiten betrekken.

- Zo zal de RWS de IVW betrekken bij de vormgeving van het jaarlijks op te stellen Emissiebeheersplannen die onderdeel zijn van het waterkwaliteitsdeel van het Beheersplan Nat.
- Prioriteitstelling zal zoveel mogelijk worden onderbouwd m.b.v. risicoanalyses. Beide samenwerkende organisaties zullen elkaar betrekken bij het opstellen van deze risicoanalyses.
- RWS zal de richtlijnen en kaders van IVW, toetsen op de effecten op de waterkwaliteit, de uitvoerbaarheid, de kosten, de inzet van mensen en op de RWS-organisatie.
- De 'technologische' ondersteuning door het RIZA, in de vorm van onderzoek en ondersteuning van vergunningverlening/handhaving en de ontwikkeling van kaders, richtlijnen e.d. (aansturing), blijft beschikbaar/gehandhaafd.

Op grond van de voorgaande hoofdlijnen zijn samenwerkingsafspraken uitgewerkt.

Welke veranderingen brengt het protocol van samenwerking voor RWS met zich mee?

- Naast beleidswensenbrieven komt er ook een inspectiewensenbrief; bij het opstellen van de planning dient hiermee ook rekening gehouden te worden.
- Over de programmering per directie komt overleg met de IVW; de IVW kan bij de handhaving de RWS programmering vaststellen (binnen door de RWS beschikbaar gestelde financiële en personele kaders); de uitkomsten daarvan komen in de managementscontracten te staan.
- IVW gaat (nieuwe) uitvoeringskaders opstellen (voor milieuwetten en eigen werken); de RWS gaat na wat dit financieel en personeel betekent.
- IVW gaat voor HH en VV van de milieuwetten de mandaatruimte definiëren met bandbreedtes; buiten de bandbreedte moet RWS de IVW consulteren; bij handhaving beslist de IG, bij vergunningverlening de DGRWS.
- IVW gaat toetsen of RWS zich aan de bandbreedtes en uitvoeringskaders houdt; de IVW gaat ook toetsen of RWS de afgesproken kwaliteit levert; vooraf worden met RWS over het toetsprogramma en de manier van toetsen afspraken gemaakt; de RWS geeft aan wat de interne kosten zijn van de toetsingen.
- IVW gaat de werkprocessen van de RWS auditten (op systeemniveau); daarover wordt gerapporteerd aan de Minister en Tweede Kamer. Vooraf worden met de RWS afspraken gemaakt over het auditprogramma. Beiden plannen het capaciteitsbeslag daarvoor in hun eigen begrotingscyclus.
- De IVW wordt een veel geziene partner bij overleg binnen RWS over het natte beheer en over de facilitaire systemen die daarvoor nodig zijn.
- Door dit geheel aan afspraken zou verwacht mogen worden dat de uiteindelijke kwaliteit van de produkten van RWS verhoogd wordt. (Voor de inschatting op de totale effecten op RWS wordt verwezen naar paragraaf 3.5)

Overige onderwerpen en evaluatie?

Daarnaast zijn in het protocol afspraken gemaakt over zaken als de verhoging van de kwaliteit en professionaliteit, de openbaarheid van rapporteren, de aansturing via programmamanagement, basisinformatie, overlegnetwerk, bijzondere opsporingsambtenaren, implementatie van (nieuw)

waterbeleid en informatievoorziening. Korthedshalve wordt daarvoor naar de tekst van het protocol verwezen.

Aandachtspunt voor het verdere proces is dat inmiddels de Stuurgroep en de Klankbordgroep van de projectorganisatie Vorming Divisie Water van de IVW zijn opgeheven. Het implementeren, concretiseren en daarmee actueel houden van het protocol zal voortaan in de lijnorganisaties moeten plaatsvinden. Dat betekent dat HKW zal moeten investeren in een duidelijke liasonfunctie om vragen en acties uit de protocollen zowel met de RD's als met de IVW-DW kort te sluiten. In het in te stellen periodiek overleg HKW – IVW Divisie Water kunnen die zaken worden besproken en verankert.

3.4 Auditstatuut en werkwijze audits

Naast de twee eerdergenoemde protocollen zal nog een auditstatuut moeten worden opgesteld. Er wordt een Auditcomité ingesteld (IVW – RWS – DG-W – DG-G) dat de programmering van de audits bespreekt, een auditstatuut vaststelt en een werkwijze afsprekt.

De stand van zaken is als volgt:

IVW hecht er aan dat de organisatie van de audits een eigen, onafhankelijke positie, heeft naast de lijnverantwoordelijkheid binnen de IVW. Dit komt ook tot uitdrukking in een aparte afdeling Audit van de IVW, die versneld is ingesteld ten opzichte van de vorming van de andere afdelingen van de Divisie Water. De IVW audit is te zien als een externe audit op de werkprocessen (beleid – uitvoering – evaluatie – verbetering) waar het gaat om de uitvoering van alle natte waterstaatswetten, binnen RWS (en Verkeer en Waterstaat). Deze audits hebben twee doelen: In de eerste plaats geven de audits inzicht in goed en minder goed lopende punten in de werkprocessen, waardoor RWS de gelegenheid heeft om verdere verbeteringen door te voeren. Audits als instrument derhalve in het licht van het voortdurende verbeteringsproces. Daarnaast gebruikt de IVW de audits om de minister en de Tweede Kamer op de hoogte te stellen van de kwaliteit van de werkprocessen bij RWS.

Verskil tussen audit en toetsen:

In het project is tevens stil gestaan bij het verschil tussen audits en toetsen. Zoals gezegd moet onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten rollen van de IVW, een onafhankelijke rol (audits) en de aansturende rol (toetsen). Dit vertaalt zich door naar de instrumenten die in dat verband gehanteerd worden: *audits* richten zich op de kwaliteit van de werkprocessen en systemen en vormen grondslag voor verbeteracties bij RWS en informatie richting de minister en de Tweede Kamer. *Toetsen* is een instrument van het lijnmanagement van de IVW-DW om te zien of RWS binnen de gestelde uitvoeringskaders blijft, het afgesproken programma goed uitvoert, het mandaat naar behoren uitvoert en ook of de individuele handhavingproducten de toets van de kritiek kunnen doorstaan. Samengevat, *audits* richten zich op het proces en *toetsen* richten zich op het product.

3.5. Gevolgen voor de RWS van de overdrachten en de samenwerking

Wat betekent dit alles nu voor de RWS? Hierbij is onderscheid te maken naar gevolgen voor het Hoofdkantoor, de regionale directies en de specialistische diensten.

De taken die aan de DW zullen worden overgedragen (zie par.3.2), werden in het verleden vooral uitgevoerd door de voormalige Hoofdafdeling Water, die is opgegaan in het nieuwe DG Water (februari 2002). DG-W beperkt zich tot het beleid en is daarmee gestopt met alle uitvoerende taken. Die taken worden door de tijdelijk ingestelde "task force Water" (TFW) voorlopig marginaal op het hoofdkantoor uitgevoerd totdat er in een definitieve organisatorische oplossing is voorzien. De vergunningverlening en handhaving van de zogenaamde eigen werken van V&W worden zo via een tijdelijke noodoplossing door medewerkers van HKW en DG-W tezamen voorbereid, in afwachting van de instelling van de IVW Divisie Water. De komst van de DW zal, HKW iets ontlasten (vergunning-verlening eigen werken en uitvoeringskaders voor milieuwetgeving) en de omvang van het toekomstige HKW wat kleiner maken. Het is binnen het kader van dit project niet mogelijk aan te geven met hoeveel fte's het HKW door de instelling van de DW kleiner kan zijn ten opzichte van de situatie zonder DW. Niet aannemelijk is echter dat de reductie even groot is als de omvang van de DW (ca. 50 fte's).

Wat verandert er op HKW?

- Het HKW zal met de DW nauw moeten samenwerken en dus moeten investeren in een duidelijke *liaisonfunctie* (tenminste 1 à 2 fte's) met een *relatiemanager* die aan de samenwerking vanuit HKW vorm gaat geven. Deze relatiemanager zou de taak moeten krijgen om de relatie tussen de RWS (HK + RD's) en IVW, DG-W en DG-G te onderhouden (o.a. afspraken en eventuele interpretatieverschillen uit protocollen), programmamanagement (coördinatie managementcontracten en prioritering, etc) en de communicatie daarover met de diensten te verzorgen. Goede invulling van deze functie is ook een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat er een éénzijdige nadruk op de uitvoering van de milieuwetten wordt gelegd ten koste van andere taken van de RWS.
- De IVW-DW zal audits gaan verzorgen op systeemniveau met betrekking tot de uitvoering van alle natte wetten die door de RWS worden uitgevoerd. Ook bij HKW bestaat een afdeling audit; door de (relatief omvangrijke) auditfunctie bij de DW zal er waarschijnlijk voor de uitvoering van de natte waterstaatswetten nauwelijks of geen beroep op de auditunit van HKW meer gedaan behoeven te worden.

Gevolgen voor Hoofdkantoor van de Waterstaat van de vorming IVW-DW

- Belangrijk is het bij HK neerzetten van een duidelijke liason functie voor RWS met Divisie Water, DG-W en DG-G ter grootte van 1-2 fte. (relatiemanager)
- De audittaak van de IVW op de uitvoering van alle natte waterstaatswetten zal ertoe leiden dat waarschijnlijk niet of nauwelijks een beroep op de auditunit van van HKW gedaan zal worden.

Gevolgen voor de regionale directies.

Voor de regionale directies verandert er in de directe taakuitvoering vrijwel niets. Wel gaat de IVW DW ook voor de regionale directies een gesprekspartner vormen en zal de IVW op gebied van de milieuwetgeving de uitvoeringskaders en richtlijnen opstellen en faciliteren bij het maken

van risico analyses ten behoeve van het stellen van prioriteiten enz. (gedeeltelijke "HK-functie" voor de milieuwetten). Verder gaat de IVW-DW audits uitvoeren waar de diensten tijd voor moeten in plannen. Op termijn zou dit alles moeten leiden tot grotere doelmatigheid, die tot uiting moet komen in een hogere kwaliteit van de productie en/of lagere kosten. In het kader van dit project was het niet mogelijk dit effect na te gaan.¹

Gevolgen voor regionale directies door vorming IVW-DW

- Geen gevolgen in de directe taakuitvoering van de regionale directies.
- IVW vormt wel een gesprekspartner voor de uitvoering, waaraan ook verantwoording zal moeten worden afgelegd
- IVW zal op het gebied van milieuwetgeving kaders en prioriteiten stellen etc.
- RD's zullen tijd moeten investeren in audits
- E.e.a. moet op termijn bijdragen aan een grotere doelmatigheid: kwaliteit en of kosten.

Gevolgen voor de specialistische directies.

De specialistische directies (met name het RIZA en het RIKZ) krijgen er mogelijk een extra opdrachtgever erbij in de vorm van de DW. Dit hangt af van de vraag of er, binnen de bestaande RWS programmering van 2003 e.v., budgetten beschikbaar zijn voor onderzoeksvragen van de DW. Dit moet nog worden uitgezocht en valt buiten dit project.

Zijn er geen budgetten beschikbaar, dan kan de DW in elk geval in 2003 geen opdrachtgever zijn. In dat geval lopen eventuele onderzoeksvragen van de DW dat jaar via het HKW. Er zijn geen aanwijzingen dat de instelling van de DW de onderzoeksprogrammering van de specialistische diensten meteen beïnvloedt. Het kan zijn dat nieuwe uitvoeringskaders en richtlijnen van de DW ook extra onderzoek vragen van de specialistische diensten. Het omgekeerde kan ook: de DW bezit een afdeling Kennis, die mogelijk vragen van de regionale directies zal beantwoorden en zo de specialistische diensten zal ontlasten. Uit gesprekken met met name het RIZA valt af te leiden dat de instelling van de DW voor onderzoeksproductie en kosten van de specialistische directies vooralsnog geen gevolgen heeft

Gevolgen voor specialistische directies door vorming IVW-DW

Afhankelijk van de vraag of IVW-DW eigen onderzoeksbudgetten krijgt, zal ze een opdrachtgever voor specialistische directies kunnen zijn.

- De instelling van de afdeling Kennis van de divisie Water heeft voor zover het zich thans laat aanzien, geen gevolgen voor de SD-en.
- Voorlopige conclusie: geen gevolgen voor onderzoeksproductie en kosten specialistische diensten

¹ De totale omvang van de uitvoering van de natte waterstaatswetten bij RWS is ca 300 fte's (orde van 200 fte's binnen de RWS voor de handhaving volgens een onderzoek van Twijnstra en Gudde uit 2001 en waarschijnlijk naar schatting ca. 100 fte's voor de vergunningverlening). Bij de divisie Water van IVW komen 50 fte.

4. FOTO VAN DE KWALITEIT VAN DE RWS ORGANISATIE

Dit hoofdstuk beschrijft het tweede deel van de projectopdracht: het inventariseren van de huidige kwaliteit van de RWS organisatie bij de uitvoering van de natte waterstaatswetten (vergunningverlening en handhaving), het analyseren van dit beeld en het benoemen van de (meest) kwetsbare aspecten daarin.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.1 richt zich op de opdracht en de aanpak. In paragraaf 4.2 tot en met 4.6 worden vervolgens de specifieke onderdelen van het zelfonderzoek beschreven. Tenslotte zet paragraaf 4.7 de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het zelfonderzoek op een rij.

4.1. Opdracht en aanpak

Opdracht

De maatschappij verandert, de burger wordt mondiger en de publieke aandacht voor overheidsoptreden is, na een aantal rampen en affaires, de laatste jaren alleen maar toegenomen. Wet- en regelgeving zijn complexer geworden en meer gericht op rechtsbescherming van de burger. Politiek is besloten tot meer scheiding van beleid, uitvoering en toezicht, wat ondermeer heeft geleid tot de afscheiding van DG-Water en de vorming van de IVW Divisie Water. Dit alles stelt eisen aan de RWS.

Tegen deze achtergrond heeft DG-RWS opdracht gegeven om niet alleen protocollen te ontwikkelen (hoofdstuk 3), maar ook om een beeld van de huidige kwaliteit van de uitvoering van de natte waterstaatswetten te geven. Waarom? Hiermee moet duidelijk worden op welke punten de kwaliteit van de uitvoering RWS-breed onvoldoende robuust is en verbetering behoeft. Vervolgens moeten dan (prioritaire) verbeteracties, die brede invoering binnen RWS vergen geselecteerd en geïmplementeerd worden, om te zorgen dat de RWS-organisatie kan voldoen aan de kwaliteitseisen die de veranderende samenleving en de nieuwe relatie met de IVW aan RWS stelt.

Aanpak

Het projectteam heeft de volgende richtinggevende keuzes gemaakt in de aanpak:

- Het onderzoek naar de huidige kwaliteit is geen onderzoek over, maar een onderzoek met de RWS-organisatie samen (daar is immers de kennis, kunde en ervaringen beschikbaar). Het onderzoek is derhalve een zelfonderzoek; de benadering is daarmee in lijn met het INK-model, waar zelfonderzoek een belangrijke plaats inneemt.
- RWS heeft niets aan een geflatteerd of een zwaar pessimistisch beeld van de huidige kwaliteit, maar is gebaat bij een helder en nuchter beeld van de sterke en zwakkere punten daarin. De vormgeving van het onderzoek moest daarom een open reflectie op de eigen kwaliteit mogelijk maken.
- Het onderzoek richt zich niet op de kwaliteit van de producten op het gebied van de uitvoering van de natte waterstaatswetten zelf (toetsing output), maar richt zich op de kwaliteit van de wijze waarop RWS zijn interne 'productieproces' heeft georganiseerd. Anders gezegd, er is niet getoetst of de producten juridisch, beleidsmatig en

maatschappelijk voldoen, maar gekeken is naar de robuustheid van de interne processen. De overwegingen hierbij waren enerzijds dat een beeld van de kwaliteit van de interne processen ook indicaties geeft voor de kwaliteit van de producten; anderzijds dat het aansluiten bij de systematiek van het INK-model voordelen heeft nu die systematiek leidend is/wordt binnen VenW, er een op INK gebaseerd wetsontwerp minimale handhavingscriteria van VROM en EG richtlijnen op komst zijn en tenslotte omdat de IVW-DW audits zal gaan uitvoeren op werkprocessen. Deze keuze houdt dan ook in dat qua methode alleen de vijf aandachtsgebieden van het INK model als uitgangspunt zijn genomen, die de interne organisatie betreffen (leiderschap, mensen, beleid en strategie, middelen, werkprocessen) en niet de vier aandachtspunten die de resultaten van de organisatie betreffen (waardering door personeel, klanten, maatschappij, maatstaven)

Deze uitgangspunten hebben geleid tot een aanpak, die uit drie stappen bestaat:

- (1) Vooronderzoek en vaststellen onderzoeksaanpak
- (2) Regioronde: voeren van gesprekken met de regionale directies op basis van standaard vragenlijst; dit heeft geleid tot een concept beeld van de huidige kwaliteit;
- (3) Werkconferentie: het toetsen, analyseren en waarderen van het gevormde beeld met een grote groep managers van RWS.

(1) Het vooronderzoek

Als eerste zijn oude rapporten en acties om de kwaliteit van vergunningverlening en/of handhaving te onderzoeken cq verbeteren, bestudeerd en is gekeken naar het implementatieproces en het effect van de rapporten (zie bijlage 5). Vervolgens is de verbinding gelegd met relevante ontwikkelingen, zoals de invoering van INK en het Wetsontwerp Kwaliteitscriteria van VROM, en is gekozen voor de verdere aanpak van het onderzoek.

(2) Regioronde: gesprekken

In alle directies zijn drie groepsgesprekken gehouden met managers, medewerkers van de milieuwetten en medewerkers van de niet-milieuwetten. Deze gesprekken zijn gehouden op basis van een standaard vragenlijst, waarin de vijf aandachtsgebieden van het INK model over de interne organisatie het uitgangspunt waren (bijlage 4). Het projectteam heeft deze gesprekken voorbereid en gefaciliteerd, met als inzet een (per regionale directie) gemeenschappelijke reflectie te organiseren op de huidige eigen uitvoering van de natte waterstaatswetten. In totaal hebben ongeveer 170 mensen aan de gespreksronde deelgenomen.

Van alle gesprekken in een regionale directie zijn gespreksverslagen opgesteld, die voor reactie aan de gesprekspartners zijn teruggelegd. Dit leverde een foto per regionale directie op. Deze verslagen dienden alleen als basisinformatie voor de analyse en vormen verder geen onderdeel van deze rapportage. Bij het opstellen van de verbeterplannen door de regionale directies zelf kunnen deze verslagen uiteraard wel een nuttig vertrekpunt vormen.

(2) Werkconferentie

De foto's van alle regionale directies zijn bij elkaar gebracht in één totaalbeeld van de kwaliteit (een panorama foto), en is in een werkconferentie op 25 en 26 september gebracht voor bespreking, toetsing en waardering door een groep van ruim zeventig managers en sleutelfiguren op het gebied van de natte waterstaatswetten.

Tijdens die dagen is getoetst in hoeverre het beeld van het projectteam door de aanwezigen herkend werd en is gesproken over de waardering van de huidige situatie, de risico's die men ziet, de prioritering van die risico's, mogelijke verbetermaatregelen en zijn ideeën gegeven over

het verbeterproces. Een uitgebreid verslag van die bijeenkomst (werkjournaal) is in de achtergrondrapportage opgenomen.

.....
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

4.2 Strategie en beleid

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen uit de foto op het aspect 'strategie en beleid' beschreven, waarbij eerst algemene conclusies worden getrokken en vervolgens wordt ingezoomd op de milieuwetten en de niet-milieuwetten.

Wat is het belang van dit aspect?

De strategie verduidelijkt de drijfveer van de organisatie, geeft richting aan de organisatie; en geeft richting aan wat men wil bereiken (doelen). Bovendien helpt de strategie bij het bepalen van de prioriteiten en de daarbij behorende inzet van middelen. De strategie wordt uitgewerkt in het (uitvoerings)beleid en concrete doelstellingen. RWS heeft het algemene beleid in verschillende beleidsdocumenten verwoord.

Zou het RWS beleid niet bekend of duidelijk zijn bij de regionale directies, dan is de kans klein dat de beleidsdoelen gerealiseerd worden. Als het algemene beleid wel helder is, maar de brug naar de uitvoering via instrumenten zoals uitvoeringskaders, richtlijnen en handreikingen ontbreekt, dan is de kans ook niet groot dat het beleid effectief en enigszins uniform gerealiseerd wordt.

Algemene conclusies

- 1 Er is, met uitzondering van de WVO, weinig tot geen *doorvertaling van landelijk beleid* naar uitvoeringskaders. Gevolg is dat er weinig tot *geen eenheid uniformiteit* in de uitvoering van de natte waterstaatswetgeving is, met het risico van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger (willekeur) en een suboptimale inzet van mensen en middelen. Dit geldt overigens het sterkst voor de niet-milieuwetten.
- 2 *Prioritering op basis van risicoanalyse* vindt nauwelijks of in ieder geval niet structureel en eenvormig plaats (wel impliciet op basis van werkervaring en gevoel). Het risico hier is dat de waan van de dag gaat regeren, niet de juiste prioriteiten worden gesteld en het rendement van de activiteiten (doelmatigheid, beleidseffect) te beperkt is.

Andere relevante hoofdpunten zijn:

- In het algemeen is men bij vergunningverlening van mening dat er moeilijk te *prioriteren* valt omdat het om een wettelijke verplichting gaat.
- Accenten en focus in de uitvoering, bijvoorbeeld op bepaalde doelgroepen, worden in elke RD wel gelegd, maar zijn vaak niet gebaseerd op een gestructureerde risico analyse. Deze afwegingen vinden vaak meer impliciet en op basis van persoonlijke inschattingen plaats.
- Bij de WVO is (vrijwel) overal een actief *gedoogbeleid* gebruikelijk, vaak gebaseerd op het landelijke gedoogbeleid. Dit levert actieve gedoogsituaties op en tegelijkertijd een transparant beeld van wat er aan de hand is.
Voor de andere wetten (milieu en niet milieu) is het niet geheel duidelijk of er actief dan wel passief gedoogd wordt.
- Hetzelfde geldt voor het *ondergrensbeleid*. Bij de WVO heeft de landelijke discussie over ondergrenzen er in ieder geval toe geleid dat men actief ermee aan de slag is. Er is bijvoorbeeld een beleid beschreven, in afwachting van de AMvB kleine lozingen of men handelt vooruitlopend op die AMvB.

Voor de overige wetten is niet duidelijk of er geen ondergrensgevallen zijn en alles vergund en gehandhaafd wordt, dan wel er passief ondergrensgevallen bestaan.

- Het valt op dat over alle wetten heen veel van wat gebeurt *persoonsafhankelijk* is. Dat hoeft overigens niet verkeerd te zijn gezien de grote deskundigheid, betrokkenheid en loyaliteit van veel medewerkers, maar brengt wel een groot risico met zich mee aangezien er daardoor veel impliciet gebeurt. De uniformiteit en het consequent handelen zijn daardoor niet gewaarborgd en de organisatie wordt kwetsbaar bij het wegvallen van (de kennis, ervaring en betrokkenheid van) cruciale personen.
- Het *beheersgebied en bijbehorende bevoegdheden* is over het algemeen bekend bij de RD's. Toch is in elke RD gezegd dat er op bepaalde plaatsen in het beheersgebied niet altijd duidelijk is waar de bevoegdheidsgrenzen liggen.
Met name voor de uitvoering van de Wbr is naar aanleiding van recente wetswijzigingen de juiste omvang van het beheersgebied niet geheel duidelijk. In sommige gevallen heeft de RD actie genomen om die duidelijkheid te verkrijgen.

Milieuwetten

- Bij de **WVO** zijn landelijke beleidskaders vaak wel bekend en worden ze ook toegepast, dit geldt zowel voor vergunningverlening als voor de handhaving. Bijna alle RD's hebben een Emissiebeheersplan (EBP) opgesteld voor de emissieaanpak waarmee ze een prioriteitsstelling voor de vergunningverlening en handhaving op grond van de WVO geven.
- Alle RD's maken voor de handhaving van de **WVO** gebruik van de landelijk CIW-nota 'Handhaving is willen, kunnen en doen'.
- Bij de **Wbb** zijn die landelijke beleidskaders lang niet zo duidelijk aanwezig als bij de WVO. Een enkele directie zegt dat de richtlijnen van VROM belangrijke beleidskaders vormen voor de uitvoering. Een regionaal uitvoeringskader, evenals een risicoanalyse en prioritering is niet beschreven. Als al geprioriteerd wordt dan is dat zeer impliciet.
- De gestelde doelen zijn niet altijd meetbaar. Ook is het onduidelijk of de doelen gehaald worden.

Niet-milieuwetten

- Bij de **Wbr** is het landelijke beleidskader "ruimte voor de rivier" bij bijna iedereen bekend. Er vindt, op 'één directie na, geen doorvertaling van het landelijke beleidskader plaats naar een regionaal uitvoeringskader.
- Prioritering en risicoanalyse vinden niet expliciet plaats bij de uitvoering van deze wet. Wat er gebeurt, is het inschatten van risico's op basis van ervaring.
- Meetbare doelen stellen blijft bij een enkele directie beperkt tot een maximaal percentage van het niet halen van de wettelijke termijnen.
- Bij de **Svw** is de doorvertaling van landelijk beleid (inclusief bestuurlijke afspraken) naar operationele uitvoeringskaders zeer verschillend per RD. De ene RD is zeer actief in de uitvoering van de SvW. Een andere doet er nauwelijks iets aan, vanwege een gemaakte keuze in het verleden om een collega-overheid deze taak te laten uitvoeren. Landelijke eenheid van aanpak ontbreekt.
- De **Wbr** en **Svw** kennen geen afstemming, wat soms tot conflicterende belangen kan leiden.

- De Ow kent weliswaar een helder landelijk en regionaal uitvoeringskader, maar het maken van echt strategische keuzen is er niet aan de orde.

4.3 Werkprocessen

Wat is het belang?

Werkprocessen vormen het hart van de organisatie. Door middel van de processen worden de taken van de organisatie vervuld. In de processen is de verzamelde ervaring van jaren ingebed en bevinden zich de kernvaardigheden van de organisaties. Iedere organisatie heeft een specifieke aanpak ontwikkeld om de producten of diensten voort te brengen. Het is van belang om de kernprocessen van iedere organisatie te (h)erkennen en in kaart te brengen.

Op basis van deze procesbeschrijvingen kunnen parameters worden gedefinieerd die op cruciale momenten in het proces uitvoeringsresultaten meten. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten processen: *het primaire proces* (waarin alle samenhangende handelingen verricht worden om het product of de dienst te realiseren), *ondersteunende processen* (bijv. administratie) en *conditionerende processen* (het ontwikkelen van strategie, het opstellen van beleidsplannen en jaarplannen etc.).

Hoofdpunten

Werkprocessen zijn (ook op hoofdlijnen) nauwelijks beschreven en geborgd. De RD's zijn wel ieder voor zich op de een of andere manier bezig met (het borgen van de) kwaliteit, maar dat gebeurt zeer wisselend (variërend van bijna niets, tot vrij veel) in aanpak, tijd, vorm en implementatie. Het verst is men op gebied van milieuwetten (o.a. beschrijving werkprocessen, borging vindt nog niet expliciet plaats) Er zijn veel impliciete procedures waardoor zaken weinig transparant en daardoor lastig overdraagbaar zijn. Er zijn weinig tot geen duidelijke toetskaders. Risico is ook hier rechtsongelijkheid door gebrek aan uniformiteit, onvoldoende rendement (niet efficiënt als iedereen het wiel opnieuw uit moet vinden)) gebrek aan transparantie, met als gevolg gebrekkige verantwoording en mogelijk procedurefouten.

Voor *calamiteiten* is in alle gevallen een draaiboek aanwezig, dat is bij iedereen bekend en er wordt ook naar gehandeld.

Milieuwetten

Diverse directies zijn gestart met werkprocesbeschrijvingen waarbij de ene directie al verder is dan de andere. In een enkel geval zijn de werkprocesbeschrijvingen vastgesteld.

Wat opvalt is dat elke directie het eigen wiel weer uitvindt en nauwelijks aansluiting zoekt bij andere RD's en bestaande beschrijvingen (NB de vraag hoe zinvol dat is, hangt samen met de mate van detailbeschrijving en aansluiting op andere processen).

Verder valt op dat de juridische werkprocesbeschrijvingen ontwikkeld door HDJZ en bekend gemaakt bij alle RD's middels POBJ, niet overal bekend zijn bij de uitvoerders van vergunningverlening en handhaving.

Doordat er een grote behoefte aan standaarddocumenten is, zijn bij veel directies al standaarddocumenten ontwikkeld. Op zoek gaan naar landelijke uniformiteit blijkt nog niet aan de orde te zijn.

Heel vaak bestaan werkwijzen impliciet en wordt gehandeld omdat "men" het zo afgesproken heeft. Bij niet handelen conform de afspraak is het volstrekt onduidelijk wat de consequenties zijn.

Niet-milieuwetten

Voor de uitvoering van de niet-milieuwetten zijn er nauwelijks diensten met werkprocesbeschrijving bezig. Ook hier zijn de juridische werkprocesbeschrijvingen van HDJZ slecht bekend. Men handelt ook hier veelal op basis van gewoonte en interne afspraken (bijvoorbeeld gemaakt in werkoverleg etc.).

4.4 Mensen en Middelen

Wat is het belang?

Voor het ten uitvoer brengen van beleid en strategie moeten middelen beschikbaar worden gesteld. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen: financiële middelen, informatie, materialen en diensten, technologie en kennismanagement. Mensen worden niet onder de middelen gerangschikt, om daarmee recht te doen aan het belang van de bijdrage en motivatie van medewerkers voor de organisatie. Hierbij zijn verschillende aspecten relevant: de wijze waarop een organisatie medewerkers aantrekt en teams samenstelt (wel of niet op basis van beleid en strategie), de wijze waarop medewerkers in staat worden gesteld en geprikkeld om de organisatiedoelen te bereiken (waaronder het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden)

Hoofdpunten

1. Aansluiting competenties op functie eisen; arbeidsmix en arbeidsmarkt

Opleidingsplannen zijn er bijna bij elke directie. Daarbij valt op dat er weinig gesproken is over structurele afstemming van opleidingsplannen op functie-eisen. De wensen van de medewerker worden regelmatig integraal opgenomen in de opleidingsplannen. In een aantal directies is er veel inhuur ten opzichte eigen mensen, waardoor men extra kwetsbaar wordt voor kennisverlies. Soms hangt dat samen met de toegestane formatie (fte's) soms met het moeilijker krijgen en vasthouden van goede mensen op de arbeidsmarkt.

2. Kennismanagement en informatiehuishouding:

Er is geen RWS brede aanpak van databeheerssystemen, met uitzondering van de WVO. Het WVO-info systeem is wel uniform, maar niet overal up to date. Bij de andere wetten zijn (nog) geen centrale systemen, veel directies/afdelingen ontwikkelen ieder eigen systemen. Er is geen sprake van expliciet kennismanagement. Risico's zijn : onvoldoende inzicht in eigen werk, geen goede informatie-uitwisseling, verlies van kennis, kennis op de verkeerde plek en inefficiëntie als gevolg van versnippering en "eigen wielen"

Milieuwetten

Wat opvalt is dat het aantal beschikbare fte's veelal voldoende is. De tekorten die er zijn, zijn met name te vinden bij de uitvoering van de Wbb; bij die wet is er ook enige zorg over aansluiting van competentie op functie-eisen.

Vaak is benoemd dat de arbeidsmix erg ongunstig is, met andere woorden er wordt (te)veel ingehuurd ten opzichte van de vaste krachten. Men ziet daarbij het risico van weglekken van

kostbare kennis en ervaring, waardoor de organisatie kwetsbaar wordt. Dit geldt zeker bij een krappe arbeidsmarkt waar werven en vasthouden van goede mensen een probleem begint te worden.

Overal zijn de functies handhaving en vergunningverlening gescheiden. Over afstemming en communicatie tussen VV en HH in het algemeen is men tevreden.

Voor de WVO wordt in alle directie WVO-info als data-informatiesysteem gebruikt. Niet iedereen is even blij met het systeem, waardoor het niet overal even goed wordt bijgehouden. Het is wel opvallend dat de WVO de enige wet is waarbij nauwelijks dubbele databeheerssystemen zijn opgetuigd. Voor de WBB en de andere milieuwetten zijn in verschillende directies eigen systemen ontwikkeld.

Niet-milieuwetten

Bij de niet-milieuwetten is regelmatig genoemd dat het aantal beschikbare mensen voor de taakuitvoering eigenlijk onvoldoende is. Ook is het personeel bij de niet-milieuwetten niet altijd toegesneden op de taken. Zowel de kwaliteit als kwantiteit is niet altijd op peil. Functiescheiding is bij milieuwetten niet altijd consequent doorgevoerd.

Voor de Wbr zijn bij diverse directies verschillende databestanden ontwikkeld (veel verschillende wielen) om aan de informatiebehoefte en behoefte aan beheer van informatie te voldoen.

In vrijwel alle directies is heel duidelijk naar voren gekomen dat Quickclick, een standaardvergunningensysteem voor de Wbr, niet naar behoren werkt.

4.5 Interfaces en communicatie

Wat is het belang?

RWS heeft ervoor gekozen om de uitvoering in handen van regionale directies te leggen. Dit geeft ruimte voor regionale directies om enerzijds eigen keuzes te maken, maar schept ook de verantwoordelijkheid om op algemene punten afstemming te zoeken. Immers, Rijkswaterstaat is één organisatie en rechtsgelijkheid (gelijke gevallen gelijk behandelen) vindt men, zo blijkt uit de gesprekken, een groot goed. Om beleid daadwerkelijk te kunnen realiseren en wel op een zo efficiënt mogelijke manier is het belangrijk om verbindingen tussen beleid en uitvoering (vergunningverlening en handhaving) en vice versa te leggen, alsook verbindingen tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties. Ofwel, verticale en horizontale verbindingen.

Hoofdpunten

- *Onvoldoende sturing en facilitering vanuit HK en landelijke overleggen*

Naar de mening van de geïnterviewden vindt vanuit het HK onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturing c.q. facilitering plaats, terwijl daar duidelijk behoefte aan is. Bestaande landelijke overleggen voldoen niet aan de behoefte: er vindt te weinig uitwisseling van kennis en ervaring en inhoudelijke afstemming plaats. In het verlengde daarvan is geconstateerd dat de samenwerking tussen RD's beter kan /moet. Als risico is signaleerd is dat 'het wiel op verschillende plekken wordt uitgevonden' (is niet efficiënt) en dat de kwaliteit van de taakuitvoering wisselend is.

Men heeft aangegeven te denken dat de eerdergenoemde risicogebieden (o.a. onvoldoende doorwerking van landelijk beleid naar uitvoeringskaders (inefficiency) etc.), nauw samenhangen met de onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturende en faciliterende rol van het HKW. Ook

geeft men aan dat er een nauwe samenhang bestaat tussen rol van het HK, de rol van de landelijke overleggen en de gebrekkige interactie tussen de RD's.

De communicatie binnen de directies is heel verschillend en erg afhankelijk van de organisatiestructuur.

Naast de landelijke afstemmomenten is er weinig tussentijds contact tussen de RD's. Dit geldt in veel gevallen ook voor de contacten met het RIZA en andere SD'en.

- Over de landelijke (**milieu**) overleggen heeft men regelmatig het volgende oordeel gegeven: "Teveel gericht op informeren, te weinig gericht op afstemmen en sturen, te vrijblijvend".
- Bij de **niet-milieuwetten** ontbreekt een structureel afstemoverleg; het gemis daarvan wordt door directie verschillend beoordeeld, de een vindt het erg jammer, de ander mist het niet echt. De landelijke coördinatie en aansturing vanuit HK wordt over het geheel als onvoldoende beschouwd. De RD's verwachten een belangrijke faciliterende en ondersteunende, maar ook een sturende rol van het HK. Men moet er ook met vragen terecht kunnen.
- Op het gebied van de handhaving is vaak (ad hoc) contact met het OM. Men heeft ook regelmatig contact op provinciaal niveau over handhaving.

4.6 Vergunningverlening en handhaving eigen dienst

RWS heeft zowel een beheerstaak als een bestuurstaak (vergunningverlening, handhaving). Dit brengt met zich mee dat RWS in sommige gevallen zowel aanvrager is, de verlener van de vergunning, de handhaver als degene die de activiteit uitvoert. Dit is een situatie die kwetsbaar is voor kritiek van de buitenwereld.

Tegen deze achtergrond heeft het SG besluit de aansturing van de vergunningverlening en handhaving aan de eigen dienst van RWS naar IVW overgedragen (RWS voert uit).

Vanwege de speciale positie van deze taak in de nieuwe organisatie is separaat onderzoek gedaan naar de huidige situatie van deze taak en de betekenis daarvan voor de nieuwe situatie. De tekst van het Rapport vergunning eigen dienst is opgenomen in de achtergrondrapportage.

De huidige situatie

In het 'Besluit Mandaat, Volmacht en Machtiging Rijkswaterstaat 1997' is bepaald dat het verlenen van vergunningen aan de eigen dienst, is uitgezonderd van het mandaat aan de RD's. Die bevoegdheid ligt bij HKW. De voorbereiding van de concept-vergunning vindt plaats door de regionale directies: zij stellen een concept op en voeren in voorkomende gevallen de openbare voorbereidingsprocedure uit op basis van de Algemene wet bestuursrecht. HKW voert een beleidsmatige en juridische toets uit en vervolgens verleent de directeur van de Directie Uitvoering namens de DG van RWS de vergunning. De bezwaar – en beroepsprocedure wordt gevoerd door de regionale directies volgens een identieke procedure. In beroepsprocedures voor de rechtbank en de Raad van State verzorgt HKW de mandaten voor de ambtenaren bij de regionale directies. De feitelijke inspectietaak tijdens de bouwfase en daarna wordt uitgevoerd door de toezichthouders van de regionale directies.

Aanpak onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van relevante documenten (dossiers, instructies, verslagen van de gesprekken in de regioronde), aangevuld met gesprekken met deskundigen die direct betrokken zijn bij de vergunningverlening eigen dienst.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

- De organisatie van de werkprocessen voor de vergunning eigen dienst is niet optimaal
- De onderlinge afstemming van de afhandeling van de vergunning eigen dienst op HK is niet zo best als gevolg van opeenvolgende organisatiewijzingen de laatste jaren.
- De werkwijze in de regionale directies is verschillend. Uniformering van de werkwijze van de werkprocessen is geboden.
- De capaciteitsinzet van HK (inclusief DG-W) voor de vergunning eigen dienst is ruim 1 fte. Deze capaciteitsinzet is verdeeld over verschillende beleidsinhoudelijke en juridische medewerkers.

NB: De verantwoordelijkheid voor “vergunningen eigen dienst” gaat voor alle natte wetten over naar IVW, de verantwoordelijkheid voor de vergunningen eigen dienst op gebied van de WBR-droog blijft (voorlopig) een taak voor RWS HK.

4.7. Conclusies en aanbevelingen

In het onderstaande kader zijn de belangrijkste conclusies en risico's gezet, zoals deze naar voren zijn gekomen uit de regioronde en de werkconferentie:

Belangrijkste conclusies:

- Er is voor de meeste wetten weinig uitgewerkt in richtlijnen en uitvoeringskaders.
- Er is weinig (gestructureerde) aandacht voor prioritering op basis van risicoanalyses
- De werkprocessen zijn nauwelijks beschreven.
- Een gemeenschappelijk systeem van kennismanagement en informatiehuishouding ontbreekt.
- Naar het oordeel van de directies is de regie en landelijke coördinatie van het geheel lange tijd, onvoldoende geweest.
- De directies vinden daardoor regelmatig het zelfde wiel uit (meestal net weer iets anders) waardoor er een weinig uniforme aanpak binnen RWS bestaat.

Belangrijkste risico's:

- Rechtsongelijkheid (willekeur);
- Inefficiency;
- Beperkt beleidseffect (doelmatigheid);
- Weinig transparantie;
- Als organisatie te zeer afhankelijk van kennis opgeslagen bij individuele mensen, dus kwetsbaar bij personele veranderingen.

De conclusies en hun risico's

Er is, met uitzondering van de WVO, weinig tot geen *doorvertaling van landelijk beleid* naar uitvoeringskaders. Gevolg is dat er weinig tot *geen eenheid/ uniformiteit* in de uitvoering van de natte waterstaatswetgeving is, met het risico van onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger (willekeur) en een suboptimale inzet van mensen en middelen. Dit geldt overigens het sterkst voor de niet-milieuwetten.

Prioritering op basis van risicoanalyse vindt nauwelijks of in ieder geval niet structureel en eenvormig plaats (wel impliciet op basis van werkervaring en gevoel). Het risico hier is dat de waan van de dag gaat regeren, niet de juiste prioriteiten worden gesteld en het rendement van de activiteiten (doelmatigheid, beleidseffect) te beperkt is.

Werkprocessen zijn (ook op hoofdlijnen) nauwelijks beschreven en geborgd. De RD's zijn wel ieder voor zich op de een of andere manier bezig met (het borgen van de) kwaliteit, maar dat gebeurt zeer wisselend (variërend van bijna niets, tot vrij veel) in aanpak, tijd, vorm en implementatie. Het verst is men op gebied van milieuwetten (o.a. beschrijving werkprocessen, borging vindt nog niet expliciet plaats). Er zijn veel impliciete procedures waardoor zaken weinig transparant en lastig overdraagbaar zijn. Er zijn weinig tot geen duidelijke toetskaders. Risico is ook hier rechtsongelijkheid door gebrek aan uniformiteit, onvoldoende rendement (niet efficiënt als iedereen het wiel opnieuw uit moet vinden) gebrek aan transparantie, met als gevolg gebrekkige verantwoording en mogelijk procedurefouten.

Naar de mening van de geïnterviewden vindt vanuit het *Hoofdkantoor onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturing cq. facilitering* plaats, terwijl daar duidelijk behoefte aan is. Bestaande *landelijke overleggen* zijn niet adequaat; er vindt te weinig uitwisseling van kennis en ervaring en inhoudelijke afstemming plaats en in het verlengde daarvan is geconstateerd dat de samenwerking tussen RD's beter kan /moet. Als risico is gesignaleerd dat 'het wiel op verschillende plekken wordt uitgevonden' (is niet efficiënt) en dat de kwaliteit van de taakuitvoering wisselend is.

Kennismanagement en informatiehuishouding: er is geen RWS brede aanpak van databaseerssystemen, met uitzondering van de WVO. Het WVO-info systeem is wel uniform, maar niet overal up to date. Bij de andere wetten zijn (nog) geen centrale systemen, veel directies/afdelingen ontwikkelen ieder een eigen systemen. Er is geen sprake van expliciet kennismanagement. Risico's zijn: onvoldoende inzicht in eigen werk, geen goede informatie-uitwisseling, verlies van kennis, kennis op de verkeerde plek en inefficiëntie als gevolg van versnippering en "eigen wielen"

Verder heeft men aangegeven dat alle bovengenoemde risicogebieden nauw samenhangen met de *onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturende en faciliterende* rol van HKW, en dat er een nauwe samenhang bestaat tussen rol van het HK, de rol van de landelijke overleggen en de gebrekkige interactie tussen de RD's.

Intermezzo

Aangeland bij de aanbevelingen is het zinvol om even stil te staan bij twee verschillende perspectieven van waaruit je naar de conclusies kunt kijken. Het aardige is namelijk dat deze perspectieven eigenlijk allebei op hun manier 'waar' zijn.

Enerzijds kun je naar de conclusies kijken vanuit het perspectief: 'wat gaat er nu eigenlijk concreet fout'. Dit kan misschien bij een RWS-er tot de verzuchting leiden: 'ja natuurlijk kan het altijd beter, maar wat gaat er nou eigenlijk echt mis'. De rationaliteit van dit perspectief kan zijn dat je als RWS, net als iedere grote organisatie, je prioriteiten moet stellen: alle onderdelen van je totale werkpakket zullen als je die onderzoekt, gebreken vertonen en het is ook waar dat er altijd verdere verbetering mogelijk is. Deze benadering kan er dan toe leiden dat je tot het oordeel komt: laat het dan zo zijn dat het productieproces op een aantal punten enigszins rommelig verloopt, maar het is niet zo dat de producten die dit oplevert ernstige kwaliteitsgebreken vertonen.

Een ander perspectief is: 'waar zijn wij als RWS naar de toekomst toe kwetsbaar, waar zit de achilleshiel'. Die kwetsbaarheid is te relateren aan de ambities die RWS zich stelt, of aan de kwetsbaarheid voor de publieke opinie of in juridische zin. Deze benadering leidt mogelijk ook wel tot de conclusie dat op dit moment geen/weinig zaken echt fout lopen. Richt de analyse nu eens met name op de toekomst: 'Kan RWS aan de eisen die aan de organisatie gesteld worden, gelet op de eigen ambities, de veranderingen in de maatschappelijke contexten en de vorming van de IVW, voldoen? Waar liggen dan de belangrijkste kwetsbare plekken, plekken die aangepakt moeten worden en die met elkaar een wezenlijk pakket van verbeteringen vormen die hun doorwerking breed binnen RWS zullen hebben?

In dit project is een combinatie van beide perspectieven gekozen:

- enerzijds aandacht voor de nuchtere constatering dat RWS niet 'elk geconstateerd gebrek' zou moeten aanpakken, maar alleen die waar RWS de grootste risico's loopt.
- anderzijds voldoende aandacht voor het perspectief: 'waar zijn wij als RWS naar de toekomst toe kwetsbaar, waar zit onze achilleshiel'.

Dit leidt tot een volgende analyse:

Rijkswaterstaat is de netwerkbeheerder nat en droog. Met de ambitie om in het kader van de agentschapsvorming:

- 1) Klantgericht te werken ("publieksgericht dienstverlener")
- 2) Helder en resultaatgericht aan te sturen en
- 3) Bedrijfsmatig te werken, dwz besluiten te nemen op basis van bedrijfseconomische afwegingen.

Geconstateerd is dat er weinig tot geen sprake is van uniformiteit, terwijl de burger mag verwachten dat het netwerk overal op ongeveer dezelfde wijze bediend wordt. De burger mag verwachten dat Rijkswaterstaat haar rol als publieksgerichte dienstverlener en betrouwbare overheid waarmaakt. Dat betekent dat er een minimaal aantal waarborgen zouden moeten zijn voor (een bepaalde mate van) uniformiteit en rechtsgelijkheid, efficiency, effectiviteit en transparantie. Daar zal het verbeterproces zich op moeten richten.

Kritische succesfactoren

- 1) *Urgentiebesef*; de noodzaak tot verbeteren moet duidelijk worden gemaakt: eisen maatschappelijke omgeving, ambitie RWS op weg naar agentschap, audits door IVW-DW.
- 2) Richt een *goed verbeterproces* in dat met name gericht is op het *synchroniseren en verbeteren* van het productieproces (doel: meer eenduidigheid/eenheid binnen de RWS). Positioneer daartoe bij HK een procesmanager, die van de dagelijkse inhoud vrijgesteld het verbeterproces regisseert en faciliteert. Maak bij het verbeterproces zoveel mogelijk gebruik van "Best Practices" en *sluit aan bij reeds lopende verbetertrajecten*.
- 3) *Geef als leiding* consequent en consistent richting aan het verbeterproces, stel doelen en verzilver resultaten.

Aanbeveling 1

Organiseer vanuit HK voor niet-milieuwetten (voor milieuwetten zal IVW-DW dat oppakken) per wet adequate *doorvertaling* van landelijk beleid naar landelijke uitvoeringskaders (maak gebruik van hetgeen in Emissiekader NW4 is bedacht).

Aanbeveling 2

Organiseer vanuit HK (i.s.m. SD-en) ondersteuning van de diensten bij het *prioriteren* en het maken van een *risicoanalyse*. Gebruik BPN als centraal vehikel (met EBP voor de milieuwetten).

Aanbeveling 3

Organiseer vanuit HK een proces waarbij de diensten gezamenlijk (per wet/wetsoort milieu/niet milieu) de *belangrijkste werkprocessen* die (landelijk) uniform selecteren en beschrijven. Maak gebruik van wat er bij directies beschikbaar is (Best Practices). Sluit zoveel mogelijk aan bij de RWS-brede acties om te gaan werken volgens het INK-model.

Aanbeveling 4

Heroverweeg de *landelijke overleggen* in het kader van hetgeen er reeds loopt via Emissiekader NW4.

Aanbeveling 5

Organiseer meer uniformiteit op gebied van *informatiehuishouding en databeheer*.

.....
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3517049 / Fax 070-3516430

5. PLAN VAN AANPAK VERBETERPLAN

Dit hoofdstuk bevat een doorkijk naar het vervolg van dit project. Het belicht de noodzakelijke verbeterlagen in de uitvoering van de natte waterstaatswetten en benoemt de acties tengevolge van de overdracht aan en samenwerking met de IVW zijn opgenomen.

Hiermee wordt als het ware het estafettestokje overgedragen aan HK als beoogd regisseur van het verbeterproces en interface met IVW-DW.

De opzet van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.1 wordt de opdracht en de gevolgde aanpak omschreven. Paragraaf 5.2 bevat een reflectie op eerdere en andere projecten. In paragraaf 5.3 worden de aanbevelingen voor het verbeterproces op een rij gezet. Paragraaf 5.4 geeft een raamwerk voor het verbeterplan met daarin de hoofdlijnen van de aan te pakken onderdelen.

5.1 Opdracht en aanpak

Opdracht

“Ontwikkel, gelet op de analyse van de gevolgen van de vorming van de IVW voor RWS, een landelijk Plan van Aanpak voor de verbetering van de werkprocessen bij de RWS voor de periode 2003-2005, met daarbij zo concreet mogelijk aangegeven wat dit betekent voor de RWS-organisatie (mensen en middelen)”.

Aanpak

Belangrijke uitgangspunten waren:

- Bij de analyse van wát RWS moet aanpakken moet in ieder geval de RWS breed betrokken zijn. Anders wordt het een ‘Haagse’ of een ‘externe’ visie zonder draagvlak.
- Het is belangrijk om in de aanpak een beperkt aantal echt wezenlijke issues te selecteren, die naar verwachting belangrijke risico's ondervangen en die een brede doorwerking in de interne organisatie kunnen hebben (potentieel groot effect). Uiteraard moeten ze ook passen in de ambities van de vorming van RWS als agentschap. Ofwel, hanteren van de zogenaamde 80-20 regel.
- Bij het formuleren van het advies over hÓe RWS deze acties en verbeterlagen moet aanpakken, is ook gekeken naar de ervaringen met andere verbeterinitiatieven en is bewust stil gestaan bij de vraag hoe het proces georganiseerd zou moeten worden.
- RWS staat als grote organisatie met maatschappelijke taken niet alleen in de soms ontmoedigende constatering dat het maken van analyses en het opzetten van verbeterprojecten veel makkelijker is dan het daadwerkelijk uitvoeren. Vaak wordt met veel élan een start gemaakt, waarna processen in de veelheid van wat er ook moet gebeuren, stranden, of soms lukt het niet eens om de start te halen. Ter illustratie: in 1998 is in RWS al een uitgebreid onderzoek naar de uitvoering van de natte waterstaatswetten is uitgevoerd, waardoor knelpunten aan het licht kwamen waarvan de noodzaak breed binnen de organisatie werd gevoeld om deze aan te pakken. Tot een daadwerkelijke aanpak is het niet gekomen.

5.2 Reflectie op voorgaande en andere projecten

Het project *doorstart BPN* begint met de volgende probleemschets: *"RWS heeft de laatste jaren een aantal vernieuwingsprocessen ingezet om de organisatie transparanter, zakelijker en meer outputgericht te laten functioneren.... In deze processen valt steeds eenzelfde patroon te herkennen: men begint enthousiast, gesteund door het (hoogste) management, bereikt belangrijke resultaten, maar voor het einddoel is bereikt stagneert het proces"*.

De in dat project gesignaleerde knelpunten: gebrekkige communicatie, verandermanagement kan beter, vertrouwen en wijze van aansturing, de wisselende ambitie tussen en binnen directies en de conclusie dat het belangrijkste zwaarte punt zich concentreert op de schakel HK-RD's kwamen ook naar voren in het huidige onderzoek.

Op gebied van de uitvoering van de (natte) wetgeving, bestaat al sinds 1996 (Rapport ARK) een noodzaak en behoefte aan verbeteringen. Ook hier valt een patroon op: het probleem (meermalen) onderzoeken (Project Vergunningen 1998), breed herkennen en sturen van een DG-brief dat het belangrijk is om tot actie over te gaan. Dat heeft geleid tot een enkele actie. Verder is het grotendeels gestagneerd. Een verbeterproces is niet in gang gezet.

Bij het project *Emissiekader NW4* dat zich richt op de uitvoeringsstrategie van het hoofdstuk Emissies uit de Vierde Nota Waterhuishouding is dat, met succes, anders gegaan. Daarbij is veel aandacht besteed aan het vormen van een link tussen Den Haag en de regio en tussen beleid en uitvoering. Dit is gedaan met het zogenoemde regieteam met de functie van *regisseur/procesmanager*. Onlangs is door de Adviesunit Resultaatgericht Beleid een evaluatie uitgevoerd van Emissiekader NW4 waarbij met de nadruk naar het functioneren van zo een regieteam is gekeken. Een aantal conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie zijn rechtstreeks bruikbaar voor het in het kader van dit project te starten *verbeterproces*:

Conclusies en aanbevelingen uit Emissiekader NW4

- Zorg voor een implementatieplan, dat onder meer ingaat op wie de betrokkenen bij het vervolg zijn en hoe (en in welke fase) die zullen worden benaderd. In het plan kan worden voorzien in een regisseur/procesmanager.
- Zorg voor een heldere rolverdeling. Goede afspraken tussen alle betrokkenen over de opdracht, opdrachtgever, rol en verantwoordelijkheden van een regisseur/procesmanager. De rol van de regisseur/procesmanager is een faciliterende en stimulerende: de persoon/ het team moet zich actief en dienstverlenend opstellen (kennis doorgeven, sparren, vragen, stimuleren, zorgen dat...). Zorgen dat de mensen in het veld elkaar leren kennen, elkaar benaderen en aanspreken. Naar de regio toegaan. Het team moet ervoor waken verantwoordelijkheden over te nemen. Voorkom 'leuningedrag'. Tussen regisseur/ procesmanager en opdrachtgever is sprake van een tweezijdige relatie. Dat wil zeggen dat de interface niet alleen rapporteert aan de opdrachtgever, maar dat de opdrachtgever waar nodig actie onderneemt om het pad te effenen.
- Organiseer een startbijeenkomst. De opdrachtgever organiseert met de regisseur/procesmanager voor alle betrokkenen een project-start-up. Dit geeft de basis voor het werkplan.
- Zorg voor bemensing met teamgeest. De samenstelling van het verbeterteam moet gespreid zijn naar achtergrond en soort inbreng. Aandacht voor een goede teamgeest is noodzakelijk.

- Spits toe. Houd het inhoudelijk eenvoudig, in de beperking ligt het succes. Kies een speerpunt, laat 'ballast' weg en faseer. Sluit aan bij de doe-cultuur van uitvoerende organisaties: houd het praktisch!

Wat betekent dit voor het komende verbeterproces?

Om veranderingen te implementeren is het dus niet alleen nodig om zicht te hebben op de inhoudelijke punten waar aan gewerkt moet worden en om zaken planmatig en concreet op te bouwen, maar vooral voldoende aandacht voor het proces, de regievoering en de ontwikkeling van onderlinge verhoudingen, is een absoluut noodzakelijke voorwaarde. Denk bij het komende verbeterproces, goed na over verandermanagement en besteedt expliciet aandacht aan de benodigde competenties van de trekker(s).

5.3 Kritische succesfactoren voor het verbeterproces

1. *Creëer urgentiebesef.* Spreek als ambtelijke top een duidelijk commitment uit over 'wat en waarom' RWS in de uitvoering van de natte waterstaatswetten gaat aanpakken en verbeteren, en ook waarom (eisen aan RWS, ambitie RWS kwaliteitsverbetering o.b.v. INK én auditfunctie IVW). Maak daarvoor ook de noodzakelijke mensen en middelen vrij, zodat het veranderproces goed ondersteund kan worden.
2. *Interfaces.* Zorg voor heldere aansturing (kaders) vanuit HK en faciliteer het verbeterproces zodat diensten van elkaar kunnen en willen leren. Organiseer betere communicatie met en tussen de RD's
 - Bezie het huidige functioneren van de landelijke overleggen.
3. *Wijs een regisseur/procesmanager aan,* die het verbeterproces stuurt en coördineert, en die ook als primair aanspreekpunt fungeert voor de RWS diensten. Deze regisseur moet zich concentreren op de relaties en processen binnen RWS, en draagt ook zorg voor afstemming waar nodig met andere verbetertrajecten binnen RWS. Het ligt voor de hand dat HK deze rol zal vervullen.
 - Het is belangrijk dat de regisseur voor de noodzakelijke verbeterlagen en de relatiemanager nauw contact met elkaar onderhouden en waar nodig afstemmen.
 - Selecteer de regisseur primair op procesgevoeligheid: op ervaring met het (bege)leiden van veranderingsprocessen, het organiseren van leerprocessen (lerende organisatie), het onderhouden van relaties en netwerken en projectmatig werken.
 - Organiseer vooral de kennis, kunde en energie vanuit de regionale directies in het verbeterproces, door bijvoorbeeld een verbeterteam met mensen uit de diensten samen te stellen, die de regisseur ondersteunt.
 - Zorg voor een opdrachtgever en een sponsor voor het verbeterproces waarin ook een aantal duidelijke mijlpalen (zie verbeterplan) zijn afgesproken. Zorg ervoor dat de opdrachtgever ook daadwerkelijk kan sturen op de uitvoering.
 - Communiceer over dit alles en ook in de uitvoering van het verbeterproces op een aantal strategische momenten breed binnen RWS. Zorg er voor dat communicatie niet 'erbij gebeurt', maar een duidelijke functie in het proces krijgt.

4. Ontwikkel, samen met de RD's, het landelijke *Verbeterplan* en zorg dat de regionale verbeterplannen daarop afgestemd zijn.
5. Wijs bij HKU een "*relatiemanager*" aan ten behoeve van de *liason functie* met de IVW. Geef deze relatiemanager de taak om de relatie tussen de RWS en IVW-DW, DG-W en DG-G te behartigen (o.a. afspraken en eventuele interpretatieverschillen uit protocollen, coördinatie managementcontracten en prioritering, etc) en de communicatie daarover met de diensten te verzorgen.

5.4 Raamwerk voor het landelijke Verbeterplan

In het landelijke verbeterplan zouden in ieder geval de volgende elementen nader uitgewerkt moeten worden:

1. Organiseer voor niet milieuwetten (voor milieuwetten zal IVW dat oppakken) per wet adequate *doorvertaling van landelijk beleid* naar (landelijke) uitvoerings-kaders.
2. Organiseer vanuit HK (i.s.m. SD-en) ondersteuning van de diensten bij het *prioriteren* en het maken van een *risicoanalyse*.
 - Gebruik BPN als centraal vehikel (met EBP voor de milieuwetten),
 - Ontwikkel een prioritering- en een risicoanalysemethode als hulpmiddel, stem deze methode af met IVW,
 - Faciliteer het proces in de diensten,
 - Spreek af in het MC dat prioriteiten uitsluitend o.b.v. een risicoanalyse in de beheersplannen een plaats kunnen krijgen en bewaak dat.
3. Organiseer vanuit HK een proces waarbij de diensten gezamenlijk (per wet/wetsoort milieu/niet milieu)) de *belangrijkste werkprocessen* die (landelijk) uniform selecteren en beschrijven.
 - Sluit zoveel mogelijk aan bij de RWS-brede acties om te gaan werken volgens het INK-model.
 - Maak gebruik van wat er bij directies beschikbaar is (Best Practices) zoals bijvoorbeeld het blauwe boekje met betrekking tot de uitvoering van de Wbr in Limburg
 - Zorg dat de relevante werkprocessen m.b.v. die Best Practices op hoofdlijnen worden beschreven (voorkom teveel detail beschrijvingen).
 - Stel beschreven werkprocessen vast als basis/kader waarbinnen RD's zaken in hun eigen situatie kunnen uitwerken.
 - Zorg voor draagvlak
 - Maak afspraken over bandbreedte en verplichte toepassing en houdt elkaar daaraan.
 - Organiseer borging van het gebruik van de vastgestelde werkprocessen
4. Heroverweeg de *landelijke overleggen* in het kader van hetgeen er reeds loopt via Emissiekader NW4.

5. Organiseer (tenslotte) meer uniformiteit op gebied van *informatiehuishouding en databeheer*. Zorg ook voor de overige wetten voor een RWS-brede aanpak van het databeheerssysteem, zoals dat bij de WVO is aangepakt.

5.5 Hoe nu verder?

Aangekomen bij het einde van dit onderzoeksrapport dringt zich waarschijnlijk de vraag op: Hoe nu verder? De analyse ligt er, evenals de aanbevelingen. Het lijkt ons van groot belang dat nu eerst besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen plaatsvindt.

Uitgaande van de aanbevelingen zal één van de eerste vervolgacties zijn dat een relatiemanager en een regisseur/procesmanager van het verbeterproces worden aangewezen. In hoofdstukken 2 en 4 staan de prioritaire aandachtsgebieden en aanbevelingen die wij aan hen zouden willen meegeven. De diensten kunnen (en moeten) nu, met behulp van het eigen "fotoverslag", hun verbeterplannen afmaken, afstemmen op het landelijke plan en de contacten met collega directies over verbeteracties intensiveren.

De categorie acties uit protocollen is in zekere zin concreter en beter planbaar en zal door de relatiemanager, in overleg met IVW-DW en de diensten, verder uitgewerkt en ingevuld moeten worden. De lijst van concrete acties is in bijlage 7 opgenomen. Voor het verbeterproces is het niet zinvol om nu al vanuit dit project een 'spoorboekje' aan acties aan te reiken. Een belangrijk accent zal moeten liggen op het creëren van een vruchtbare setting waarbij diensten hun ervaring en kennis kunnen en willen delen en bundelen, van elkaar willen leren en bereid zijn eigen systemen in te ruilen voor "Best Practices" van een andere dienst.

Classic DFS, 3 mm for 16-30 sheets 238
www.bindomatic.com

Van goed naar beter in kort bestek

Een nieuwe fase

De maatschappij verandert, de burger wordt mondiger en de publieke aandacht voor overheidsoptreden is na een aantal rampen en affaires de laatste jaren alleen maar toegenomen. Daarnaast is de wet- en regelgeving complexer geworden en meer gericht op rechtsbescherming van de burger. Voor de politiek is dit aanleiding geweest voor een grotere scheiding van beleid, uitvoering en toezicht/inspectie.

Voor V&W betekent dit een splitsing in een

uitvoeringsorganisatie RWS, de vorming van een Directoraat-Generaal Water (DG-W) en de instelling van een divisie Water bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW-DW).

Transparantie, eenduidigheid, effectiviteit en efficiency zijn daarbij de sleutelbegrippen.

Kortom: Een fase van kritisch kijken naar de eigen kwaliteit met als stap in die richting ondermeer het project "De betekenis van de vorming van IVW-DW voor RWS".

Drieluik van de projectopdracht

"onderzoek naar de betekenis van de vorming van IVW-DW voor RWS"

Maak, in overleg met de IVW-DW en de RWS diensten, concepten voor samenwerking- en overdrachtprotocollen.

Samen met de RWS diensten, een intern (zelf) onderzoek uit naar de huidige kwaliteit van RWS organisatie; maak zichtbaar wat daarin de meest kwetsbare en prioritair aan te pakken punten zijn.

Formuleer, geleid op de analyse onder punt 2, een landelijk Plan van Aanpak voor de verbetering van de werkprocessen bij de RWS..

"Op zoek naar de trigger voor echte verbetering."

INK model als leidraad

Een kritische blik op de eigen kwaliteit vereist een gedegen systematiek. Eerst zijn eerdere verbeteracties op het gebied van kwaliteit van vergunningverlening en/of handhaving onderzocht. Vervolgens is de verbinding gelegd met relevante ontwikkelingen, zoals de V&W-brede invoering van INK, het Wetsontwerp Kwaliteitscriteria van VROM en de voor-

genomen wijze van auditten van IVW-DW. Op basis daarvan is gekozen het onderzoek te baseren op het INK-model.

Bij dit onderzoek is alleen gekeken naar de aandachtsgedebieden die inzicht geven in de inrichting van de interne RWS-organisatie: Strategie & Beleid; Mensen; Middelen; Werkprocessen en Leiding & Interfaces.

Van goed naar beter in kort bestek

Over de huidige kwaliteit

Uit onderzoek naar eerdere verbeteracties bleek dat relatief weinig aanbevelingen uit eerdere verbetertrajecten (o.a. Project toetsing vergunning-stelsel 1998) geïmplementeerd zijn. Hoewel RWS aangeeft zich geen grote zorgen te maken over de inhoudelijke kwaliteit van de producten, spreekt men wel zorgen uit over het maakproces. Dit is niet efficiënt (regionale directies ontwikkelen ieder voor zich instrumenten en procedures), er is veel diversiteit en daardoor wordt een uniforme uitvoering van de wetten in gevaar

gebracht.

Er bestaat flink verschil in de kwaliteit van de uitvoering tussen de wetten: de WVO springt er van de acht wetten verreweg als beste uit. Bij de niet-milieuwetten valt nog het meest te verbeteren. Ook zijn er verschillen tussen regionale directies te constateren. Deze zijn met het oog op dit onderzoek niet verder uitgediept, maar dienen wel als vertrekpunt voor de verdere verbeterinitiatieven per regionale directie.

Conclusies

Strategie & Beleid

Geen doorvertaling landelijk beleid naar uitvoeringskaders, waardoor uniformiteit ontbreekt

Er is, met uitzondering van de WVO, weinig tot geen uniforme doorvertaling van landelijk beleid naar uitvoeringskaders. Daardoor is er weinig tot geen eenheid/uniformiteit in de uitvoering. Het risico is onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger (willekeur) en een suboptimale inzet van mensen en middelen. Dit geldt overigens het sterkst voor de niet-milieuwetten.

Geen structurele prioritering op basis van risicoanalyse

Er vindt nauwelijks of in ieder geval niet structureel een prioritering op basis van risicoanalyse plaats. Daardoor bestaat de kans dat de waan van de dag gaat regeren, dat niet de juiste prioriteiten worden gesteld en het rendement van de activiteiten te beperkt is.

Werkprocessen

Werkprocessen nauwelijks beschreven en geborgd

De RD's zijn wel ieder voor zich bezig met kwaliteit, maar dat gebeurt zeer wisselend in aanpak, tijd, vorm en implementatie. Het verst is men op gebied van milieuwetten. Er zijn veel impliciete procedures waardoor zaken weinig transparant en daardoor lastig overdraagbaar zijn. Er zijn weinig tot geen duidelijke toetskaders. Ook hier is het risico rechtsongelijkheid door gebrek aan uniformiteit, onvoldoende rendement en gebrek aan transparantie, met als gevolg gebrekkige verantwoording en mogelijk procedurefouten.

Leiderschap & Interfaces

Onvoldoende sturing en facilitering vanuit HK

Vanuit het Hoofdkantoor vindt onvoldoende centrale/gecoördineerde aansturing c.q.

Facilitering plaats, terwijl daar duidelijk behoefte aan is. Bestaande landelijke overleggen functioneren onvoldoende. Er vindt te weinig uitwisseling van kennis en ervaring en inhoudelijke afstemming plaats. Het 'wiel' wordt op verschillende plekken uitgevonden' en de kwaliteit van de taakuitvoering is wisselend. Er bestaat een relatie tussen sturing vanuit HK en onvoldoende doorwerking van landelijk beleid naar uitvoeringskaders (inefficiënt). De samenwerking tussen RD's kan en moet beter.

Middelen

Ontbreken kennismanagement en informatiehuishouding

Er is geen RWS brede aanpak van databeheersystemen, met uitzondering van de WVO. Het WVO-info systeem is wel uniform, maar niet overal up to date. Bij de andere wetten zijn (nog) geen centrale systemen, veel directies/afdelingen ontwikkelen eigen systemen. Er is geen sprake van expliciet kennismanagement.

Risico's zijn: onvoldoende inzicht in eigen werk, geen goede informatie-uitwisseling, verlies van kennis, kennis op de verkeerde plek en inefficiëntie als gevolg van versnippering en "eigen wielen"

Mensen

Aansluiting competenties; ongunstige arbeidsmix en arbeidsmarkt

Er is (vooral bij de niet-milieuwetten) enige zorg over de aansluiting van competenties op de functie-eisen. Op een aantal plaatsen wordt (te)veel ingehuurd t.o.v. vaste krachten. Weglekken van kostbare kennis en ervaring, waardoor de organisatie kwetsbaar wordt is een risico. Zeker bij een krappe arbeidsmarkt waar werven en vasthouden van goede mensen een probleem begint te worden is dit een belangrijk aandachtspunt.

Van goed naar beter in kort bestek

Kritische succesfactoren voor het verbeterproces

Om veranderingen te implementeren is het niet alleen nodig om zicht te hebben op de inhoudelijke punten waaraan gewerkt moet worden, maar moet vooral voldoende aandacht zijn voor het implementatie-proces.

De kritische succesfactoren voor dit verbeterproces:

- **Creëer urgentiebesef.**
Spreek als top niet alleen urgentie uit over wat en waarom, maar maak daarvoor ook de noodzakelijke mensen en middelen vrij.
- **Leiding en Interfaces.**
Zorg voor heldere aansturing(kaders) vanuit HK en faciliteer zodat diensten van elkaar (elkaars "best practices") kunnen en willen leren. Organiseer betere communicatie met en tussen RD's.
- **Organiseer en faciliteer het verbeterproces**
Wijs op HK een regisseur/procesmanager aan die het verbeterproces stuurt en coördineert en

als primair aanspreekpunt fungeert voor RWS-diensten. Deze regisseur concentreert zich op de relaties en processen binnen RWS en draagt -waar nodig- ook zorg voor afstemming met andere verbetertrajecten binnen RWS. De regisseur organiseert de kennis, kunde en energie van de regionale directies, en zorgt dat communicatie een duidelijke functie krijgt binnen het proces.

- **Prioritaire verbeteracties aanpakken**
Ontwikkel samen met RD's een landelijk verbeterplan en zorg dat de regionale verbeterplannen daarop afgestemd zijn.
- **Liaisonfunctie**
Wijs bij HKU een "relatiemanager" aan ten behoeve van de liaisonfunctie met de IWV. Deze relatiemanager heeft de taak om de relatie tussen RWS en IWV-DW, DG-W en DG-G te behartigen en de communicatie daarover met de diensten te verzorgen.

Raamwerk voor het landelijk verbeterplan

In het landelijk verbeterplan zouden in ieder geval (gefaseerd) de volgende elementen nader uitgewerkt moeten worden:

- Organiseer voor niet-milieuwetten (voor milieuwetten zal IWV dit oppakken) per wet adequate doorvertaling van landelijk beleid naar landelijke uitvoeringskaders.
- Organiseer vanuit HK (i.s.m. SD-en) een methodiek en ondersteuning van de diensten bij

het prioriteren en het maken van een risicoanalyse.

- Organiseer vanuit HK een proces waarbij de diensten gezamenlijk (per wet/wetsoort) de belangrijkste werkprocessen die landelijk uniform moeten zijn selecteren en beschrijven. Laat deze aansluiten bij het RWS-bedrijfsmodel.
- Organiseer meer uniformiteit op het gebied van informatiehuishouding en databeheer.

Een geslaagde verbetering: Waarom nu wel?

Waar zit de achilleshiel?

De conclusies van het onderzoek laten zien dat er meerdere zaken liggen die voor verbetering vatbaar zijn en gezien de maatschappelijke en politieke druk ook werkelijk aangepakt moeten worden.

Te vaak komt het echter voor dat een goed verbeterinitiatief stagneert voordat de eindstreep is gehaald. De kunst is nu een effectief implementatie-proces te organiseren en te leren van fouten en succesfactoren uit andere verbetertrajecten. Dat

betekent dat er niet een tot op details uitgewerkt draaiboek van te verbeteren (inhoudelijke) actiepunten ligt. De essentie zit namelijk niet zozeer in de inhoudelijke acties, maar in de aansturing van het implementatie - proces en de samenhang van de interacties en interventies in het verbeterproces.

De nadruk ligt daarbij op een actief verbeterproces, waarin de mensen van het hoofdkantoor en de directies, gebruik makend van "best practices", samen werken aan de geconstateerde verbeterpunten.

Van goed naar beter in kort bestek

Overdracht aan en samenwerking met IVW

De gedachtegang achter het SG-besluit is ingegeven door het streven naar: *Maximale effectiviteit en efficiency van integraal waterbeheer; onafhankelijkheid van handhaving ten opzichte van vergunningverlening én samenhang tussen vergunningverlening, handhaving en beheer.*

De afspraken over de over te dragen taken en de toekomstige samenwerking zijn vastgelegd in het protocol van overdracht en het protocol van samenwerking.

De hoofdlijn is dat IVW-DW een aantal taken overneemt die op het gebied van HKW liggen. Voor de regionale directies zijn er weinig gevolgen voor de directe taakuitvoering. Daar zal wel sprake zijn van een nieuwe stuurrelatie en zal men een realistische offerte moeten opstellen en verantwoording moeten afleggen over de

uitvoering. Op het gebied van de milieuwetten "eigen werken" zal de IVW uitvoerskaders en richtlijnen maken voor vergunningverlening en handhaving. Tenslotte zullen de werkprocessen van de uitvoering van alle natte wetten door de IVW-DW worden geaudit. Bij de specialistische diensten RIZA en RIKZ wordt voortsnog geen verandering verwacht voor de advisering ten aanzien van de uitvoering van de natte wetten.

Op HKW zal een sterke *liaison functie* met de Divisie Water opgezet moeten worden om de relatie van RWS met de IVW-DW, maar ook met DG-W en DG-G, verder vorm te geven.

De samenwerking moet ten dienste staan van realisatie van het beleid van V&W; RWS en IVW dienen de aanpak van milieuwetten en niet-milieuwetten vanuit integraal waterbeheer, in samenhang te ontwikkelen.

Protocol van Overdracht

Overgedragen aan IVW-wordt:

- › coördinatie en aansturing op gebied van milieuwetten (opstellen uitvoerskaders en aangeven bandbreedtes in mandatering).
- › taken HK op gebied van vergunningverlening natte waterstaatswetten *eigen werken* V&W.
- › eindverantwoordelijkheid voor handhaving op het gebied van milieu en eigen werken V&W.

Afspraken:

- › IVW is verantwoordelijk voor kaders en richtlijnen watermilieuwetgeving.
- › IVW geeft bandbreedte aan waarbinnen RD's taken uitvoeren.
- › Bij mogelijke overschrijding bandbreedte wordt de zaak door RD's aan IVW voorgelegd.
- › Bij handhavingzaken beslist IG; bij vergunning-verlening beslist DG RWS.
- › IVW toetst periodiek of RWS zich binnen bandbreedte begeeft.
- › RWS blijft zelf verantwoordelijk voor niet-milieu-wetten

Protocol van Samenwerking

- › IVW-DW en RWS-HK zullen samenwerking zoeken vanuit de visie van integraal waterbeheer en elkaar bij het ontwikkelen van nieuwe richtlijnen en kaders én het stellen van prioriteiten betrekken.
- › RWS is verantwoordelijk voor integraal waterbeheer en aanleg nieuwe infrastructuur.
- › IVW-DW ziet toe op goede toepassing van regelgeving d.m.v. Audit van werkprocessen.
- › IVW is verantwoordelijk voor handhaving van milieuwetten en ziet erop toe dat RWS volgens afspraak levert.
- › IVW-DW is verantwoordelijk voor vergunning-verlening en handhaving op grond van 'natte' wetten voor eigen werken V&W.
- › Aansturing loopt via bestaande SG-DG-HID-lijn van managementcontracten.
- › IVW-DW maakt prioriteiten kenbaar door middel van een inspectiewensenbrief. RWS reageert met een offerte.

Behandeling van het rapport in de HD vindt plaats op 17 december 2002

Voor meer informatie:

Hetty Klavers: 070 - 3518680
Shaarda Dasrath: 070 - 351 8758