

Vergaderjaar 2015–2016

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 625

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2015

In het plenaire debat over ProRail van 29 september jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 7, item 32) heeft uw Kamer een aantal verzoeken gedaan om nadere informatie. Met deze brief geef ik daar invulling aan.

Bijgaand treft u conform toezegging aan:

- De brief van de Minister van Financiën conform uw verzoek van 6 oktober 2015 met daarbij de door de Inspectie der Rijksfinanciën uitgevoerde validatie van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor¹. Deze brief bevat tevens een reactie op het door u gevraagde diepere beeld van de financiële situatie bij ProRail.
- Het verslag van de aandeelhoudersvergadering (AvA) Railinfratrust B.V.² Bepaalde gegevens omtrent personen zijn onherkenbaar gemaakt met het oog op de privacy.
- Het accountantsverslag bij de jaarrekening 2014 en begeleidende brieven van de president-commissaris en accountant EY³.
- De schriftelijke beantwoording van de resterende vragen uit het plenaire debat van 29 september 2015.

Daarnaast heb ik aan ProRail een overzicht van de verbeteraanpak financiële beheersing ProRail gevraagd. Dit treft u eveneens bijgaand aan met een begeleidende brief van de president-commissaris⁴.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Verbetering van de financiële beheersing en de rechtmatigheid

Validatie van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor door de Inspectie der Rijksfinanciën

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) heeft op uw verzoek een validatie uitgevoerd van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor. Daarbij heeft u ook gevraagd een dieper beeld te leveren van de financiële situatie bij ProRail, waaronder de spanning op de rijksbegroting voor spoor en het Infrastructuurfonds en inzicht in hoe om te gaan met eventuele risico's. Het rapport van de IRF voeg ik bij deze brief⁵.

De IRF concludeert onder meer dat de spanning van € 475 miljoen, die ik heb gemeld in mijn brief aan u d.d. 15 september jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 621), een reëel beeld geeft van de huidige budgetspanning voor de periode 2018–2028. Verder concludeert de IRF dat lenM een adequate systematiek van risicobeheersing heeft, die in deze situatie ook is toegepast. Ik zie het rapport van de IRF als een validatie van de informatie met betrekking tot de financiële meerjarenreeksen voor beheer, onderhoud en vervanging die is opgenomen in de rijksbegroting en in mijn brief d.d. 15 september jl.

Voorts concludeert de IRF dat extra aandacht voor het financieel beheer van ProRail noodzakelijk blijft. Deze conclusie deel ik.

Verbetering van de financiële beheersing

In het debat is gesproken over de acties die ProRail onderneemt om de financiële beheersing te verbeteren. De noodzaak hiertoe is door ProRail en door mij onderkend. Financiële beheersing heeft sinds 2012 prioriteit bij ProRail. Er zijn diverse verbetertrajecten gestart, waarbij het Ministerie van lenM nadrukkelijk stuurt op het verbeteren van de kwaliteit van de prognoses omdat het ministerie als subsidieverlener teveel met fluctuaties werd geconfronteerd. Daarnaast wordt gefocust op de projectbeheersing en de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek van PriceWaterhouseCoopers (PWC) naar financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor. Dit heeft tot een aantal verbeteringen geleid. Voorbeelden hiervan zijn: de centralisatie van de financiële functie onder aansturing van de Chief Financial Officer (CFO) en het verbeteren van de administratie van de materiële vaste activa.

ProRail heeft op mijn verzoek een overzicht opgesteld van de verschillende verbetertrajecten, de huidige stand van zaken en de planning voor de komende periode. Dit overzicht treft u bijgaand aan⁶. De verbeteringen betreffen onder meer:

- Het verbeteren van de basisadministratie waardoor de cijfers betrouwbaarder worden;
- Het verbeteren van de projectbeheersing, waarbij eerst wordt ingezet op de projecten met een hoog risico en omvang;
- Het zorgen voor een adequate bezetting van de financiële functies qua personeel;
- Het verhelderen van de afspraken tussen ProRail en lenM;
- Het verbeteren van de externe verslaglegging;
- Het aantonen dat contracten voldoen aan alle regels.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De verbetertrajecten zijn onderdeel van reguliere externe audits die ProRail laat uitvoeren op meerdere aspecten zoals de BOV, de administratie, projectbeheersing en de rechtmatige besteding. Op basis van deze audits wordt de aanpak van de verbeteringen bewaakt en bijgestuurd. De rapportage van de voormalige CFO a.i. van begin 2015 moet ook in dat licht worden gezien. Die lijn wordt nu ook doorgezet door het huidige bestuur. Dit is eveneens in lijn met het accountantsverslag over 2014 dat is bijgevoegd⁷.

Het bestuur is binnen ProRail verantwoordelijk voor de bewaking van de verbeterplannen. De raad van commissarissen houdt hier toezicht op. ProRail pakt hiermee de belangrijke onderwerpen aan en het is van groot belang dat dit onverminderd wordt voortgezet.

De voortgang van de verbeterplannen zal, ook in het komende jaar, steeds worden besproken in de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Gedurende de realisatiefase van deze plannen zal uw Kamer aan elke Algemene vergadering van Aandeelhouders een rapportage over de voortgang van de verbeterplannen ontvangen alsmede een terugkoppeling van hetgeen besproken is. Normaal gesproken is er eenmaal per jaar een Algemene vergadering van Aandeelhouders. Gelet op het financieel beheer bij ProRail zal voortaan twee keer per jaar een aandeelhoudersvergadering worden belegd die ik persoonlijk zal bijwonen. Bij de komende aandeelhoudersvergadering zal de voortgang op de in deze paragraaf genoemde verbeterpunten worden behandeld.

Accountantsverslag en managementletter

Het accountantsverslag is door de accountant opgesteld in opdracht van en ten behoeve van het bestuur, de raad van commissarissen en de audit commissie van een organisatie. Het is het verslag van zijn werkzaamheden en bevindingen in het kader van de controle van de jaarrekening, de beoordeling van het jaarverslag en de assurance-opdracht inzake niet-financiële informatie. De accountant heeft vervolgens een goedkeurende controleverklaring opgesteld bij de jaarrekening 2014. Het accountantsverslag van juni 2015 is het meest recente van de accountant.

Naast het accountantsverslag stelt de accountant een managementletter op. De accountant moet tijdig communiceren en significante tekortkomingen schriftelijk rapporteren die hij gedurende het jaar signaleert. Dit doet hij door tussentijds een managementletter op te stellen aan het bestuur, de raad van commissarissen en de audit commissie. Daarmee signaleert de accountant eventuele punten ten aanzien van de interne beheersing van de organisatie die hij tijdens de lopende controle heeft onderkend en kan hij aanbevelingen doen over bijvoorbeeld de administratieve organisatie. De managementletter verschijnt voor ProRail elk jaar in oktober/november en is een werkdocument met daarin de uitkomsten van de tussentijdse controle door de accountant, ontwikkelingen, voortgang en het bepalen van aandachtspunten voor de controle. De meest recente managementletter is van oktober/november 2014.

Ik heb bij de raad van commissarissen het verzoek neergelegd om zowel het accountantsverslag als de managementletter ter beschikking te stellen met het oog op openbaarmaking richting Tweede Kamer. Beide documenten bevatten bepalingen – voortkomend uit de beroepsreglementen van registeraccountants – dat deze uitsluitend zijn bestemd voor de directie en de raad van commissarissen en zonder toestemming van de

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

accountant niet door anderen mogen worden gebruikt. Daarom is de raad van commissarissen hierover in overleg getreden met accountant EY.

EY heeft dit verzoek beoordeeld als een majeure beslissing. Een besluit over het ter beschikking stellen van accountantsverslagen en management letters aan het grotere publiek heeft daarbij voor de sector een bredere werking, hetgeen ook blijkt uit de discussie die hierover al enige tijd gaande is binnen de beroepsorganisatie NBA (Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) en bijvoorbeeld heeft geleid tot de introductie van de meer uitgebreide controleverklaring. Zij hebben uiteindelijk in dit specifieke geval een uitzondering willen maken op de algemene regel dat managementletters en accountantsverslagen niet aan derden ter beschikking worden gesteld. Zij zijn akkoord gegaan met het ter beschikking stellen van deze documenten aan het Ministerie van IenM.

Ook de raad van commissarissen wijst op het risico van precedentwerking en het risico dat deze stukken of delen hiervan uit hun verband worden gehaald of op andere wijze een eigen leven gaan leiden.

Alles afwegende is, na bespreking in het kabinet, besloten u eenmalig het meest recente accountantsverslag dat ten grondslag ligt aan de goedkeurende verklaring ter beschikking te stellen gezamenlijk met de begeleidende brieven van de raad van commissarissen en de accountant⁸. Het accountantsverslag is de basis voor de controleverklaring bij de jaarrekening en wordt, in dit bijzondere geval, eenmalig aan uw Kamer beschikbaar gesteld om meer duiding te geven aan de controleverklaring. Daarbij is het belangrijk dat ongewenste precedentwerking wordt voorkomen.

Voor de managementletter van het najaar 2014 geldt nog sterker dat dit een intern «werkdocument» is. Daarom zal ik u deze managementletter bij separate brief, eenmalig ter vertrouwelijke kennisneming gedurende twee weken, zenden⁹.

Rechtmatigheid

In het verlengde van het bovenstaande kan over de rechtmatigheid nog het volgende worden gezegd. De accountantstoetsing ziet op de rechtmatige besteding van aanleg en de BOV subsidies voor de ProRail. De verklaring van de accountant van ProRail bij de jaarrekening van ProRail is een zogenaamde «getrouw beeld verklaring» conform Burgerlijk Wetboek deel 2 titel 9. De accountantstoetsing op de rechtmatige besteding van de subsidie voor de ProRail-projecten is op de volgende wijze verzekerd. IenM ontvangt jaarlijks controleverklaringen van de accountant van ProRail over de rechtmatigheid van de besteding van de subsidies verstrekt aan ProRail, waarbij het voorgeschreven controleprotocol in acht wordt genomen. De controleverklaring bij de besteding van de subsidie zoals voor kapitaallasten en onderhoud (BOV) en de eindverklaringen bij de aanlegprojecten worden ingediend bij het verzoek tot subsidievaststelling. Voor het tussentijds volgen van de aanlegprojecten worden ook jaarlijks tussentijdse controleverklaringen afgegeven door de externe accountant van ProRail. Met deze verklaringen geeft de externe accountant de toetsresultaten met betrekking tot de rechtmatigheid van de bestede aanleg en BOV subsidies. In het verslag van de accountant bij het jaarverslag 2014 wordt daar ook aan gerefereerd. De Auditdienst Rijk

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

toetst de rechtmatigheid van de subsidies op basis van de controleverklaringen van de externe accountant van Prorail en de acties die lenM heeft getroffen naar aanleiding van de toetsresultaten van de accountant van Prorail. Daarmee is de toets op rechtmatige besteding van de subsidies geborgd.

Beantwoording resterende vragen uit het debat

Prestatie gerichte onderhoudscontracten (PGO)

Over PGO-contracten zijn een paar vragen van de heren Bashir en Van Helvert nog onbeantwoord. Gevraagd is waarom de Kamer niet eerder dan 25 juni is geïnformeerd over de PGO contracten. Zoals ook staat vermeld in de antwoorden op de Kamervragen van 26 augustus¹⁰, heeft de president-commissaris het ministerie op 12 juni 2015 een samenvatting van het PwC rapport aangeboden. Met de brief van 25 juni 2015 is uw Kamer hierover geïnformeerd¹¹. De heer Van Helvert vroeg welke aannemers de pilotcontracten niet wilden openbreken en hoe de kamerbrief van 26 augustus zich op dit punt verhoudt tot de uitspraken van de CEO van Strukton van 29 september jl. In de brief van 26 augustus is gemeld dat alle betrokken aannemers hebben aangegeven contracten te willen die compliant zijn. De gesprekken over de wijze waarop de contracten zo snel mogelijk compliant kunnen zijn, zijn gaande. Daarbij zitten alle partijen aan tafel. Het is een proces met meerdere partijen en grote belangen. Dit is afgelopen week nogmaals bevestigd door de president-directeur van ProRail. Verder zal uw Kamer, zoals toegezegd tijdens het AO van 10 september jl., binnen 3 maanden over de voortgang worden geïnformeerd.

Aanbestedingsrecht

De heer Hoogland heeft een vraag gesteld over welke ruimte het aanbestedingsrecht biedt om langere termijnen te hanteren voor onderhoudscontracten, dan wel voor het zelf uitvoeren van de werkzaamheden of dat in coproductie doen. Het aanbestedingsrecht kent geen wettelijke beperkingen voor de duur van een contract. Als het aanbestedingsrecht is gevolgd, zijn langere termijnen zijn dus mogelijk. Uiteraard moet de duur van het contract wel redelijk zijn, zodat de mededinging op de markt niet wordt beperkt.

Het aanbestedingsrecht bepaalt niet of ProRail zelf onderhoud mag uitvoeren of dit moet uitbesteden. Het zelf doen dan wel uitbesteden aan de markt is in de eerste plaats een keuze van de organisatie zelf, waarbij overwegingen meespelen van noodzakelijke investeringen om een eigen onderhoudsbedrijf binnen ProRail op te richten, efficiency, effectiviteit en gevolgen van marktverstoring. Het onderhoud is nu uitbesteed aan derden. Omdat is gekozen voor uitbesteding, moet ProRail wel voldoen aan het aanbestedingsrecht en mogen de contracten dus niet onderhands gegund worden. In 2013 heeft ProRail met de aannemers afspraken gemaakt over de transitie naar prestatiegerichte onderhoudscontracten, die volgens het aanbestedingsrecht worden aanbesteed. Doelstelling van het prestatiegericht onderhoud is ook om de kwaliteit en efficiency verder te verhogen door gebruik te maken van de expertise en innovatiekracht bij de aannemers. Met de beslissing van ProRail om de vier PGO pilotcontracten voor een termijn van tien jaar (in plaats van drie en een half jaar) onderhands te gunnen is afgeweken van het in 2013 afgesproken tijdpad om tot onderhoudscontracten te komen die volgens het aanbestedings-

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 612

¹¹ Kamerstuk 29 984 nr. 607

recht zijn aanbesteed. Daarom heb ik ProRail gevraagd om actie te nemen om deze pilotcontracten zo snel mogelijk compliant te laten zijn.

Juridische vormgeving toezichthoudende rol Staatssecretaris

Mevrouw Van Tongeren heeft gevraagd hoe de toezichthoudende rol van de Staatssecretaris exact (juridisch) is vormgegeven. Op grond van de Spoorwegwet is het ministerie toezichthouder op de nakoming van de verplichtingen uit de beheerconcessie en houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), als gemandateerde vanuit het ministerie, toezicht op de veiligheid van het spoor. Daarnaast houdt het ministerie als aandeelhouder systeemtoezicht.

De aandeelhouder benoemt de directie en de Raad van Commissarissen en beoordeelt strategische keuzes van de vennootschap. Het feitelijke toezicht op de organisatie en haar bedrijfsvoering wordt uitgevoerd door de Raad van Commissarissen op grond van artikel 15, lid 1 van de statuten van ProRail. De aandeelhouder spreekt de raad van commissarissen aan op haar toezichthoudende rol en intervenueert waar nodig. Deze rolverdeling verklaart waarom er afstand is tussen de vennootschap en de aandeelhouder, met ieder zijn eigen verantwoordelijkheid.

Ambitie Lange Termijn Spooragenda

Er zijn onder andere door mevrouw Van Veldhoven, mevrouw De Boer en de heer Bashir vragen gesteld of de ambities van de Lange Termijn spooragenda realistisch zijn, gezien de budgettaire spanningen op de meerjarenreeksen beheer, onderhoud en vervanging (BOV). Met de Lange Termijn Spooragenda schetst het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden en de aanpak om de prestaties van het spoor te verbeteren. Dit biedt duidelijkheid aan de sector en decentrale overheden om de komende jaren gezamenlijk invulling te geven aan én te investeren in de verbeteropgave die er ligt. Hierbij is aangegeven dat de uitvoering van de ambities en beleidskeuzes binnen de budgettaire kaders moet gebeuren. Als dat keuzes vergt dan zullen we die moeten maken. Dat gebeurt enerzijds in het kader van de herijking; anderzijds zal dat aan de orde zijn bij het besluit omtrent de kostenreducerende maatregelen in het kader van de meerjarenreeksen BOV begin 2016. Uw Kamer heeft ook zorgen uitgesproken over mogelijke gevolgen van deze maatregelen voor de regionale lijnen. Zoals in de brief van 15 september¹² aan uw Kamer is gemeld worden alle maatregelen nader geanalyseerd en worden er op voorhand geen maatregelen uitgesloten, niet op het Hoofdrailnet en niet op de regionale lijnen. Bij de afweging worden nadrukkelijk de gevolgen voor de reiziger en goederenvervoer betrokken. Begin 2016 is de nadere analyse gereed en wordt deze met uw Kamer en de diverse belanghebbenden besproken.

Station Utrecht

Door de heer Bashir is gevraagd waarom de Staatssecretaris vasthield aan een tekort van € 29,5 miljoen rondom Utrecht, terwijl in de begroting sprake is van een bedrag van in totaal € 95,1 miljoen. Rondom Utrecht spelen twee projecten: het Doorstroomstation Utrecht en de OV-terminal Utrecht. Beide projecten staan los van elkaar en dat geldt ook voor de budgetaanpassingen. Het bedrag van € 29,5 miljoen heeft betrekking op het eerste project. Beide budgetaanpassingen zijn direct in de eerstvolgende begroting gemeld nadat de bedragen gevalideerd waren. Voor beide budgetaanpassingen is dit de begroting 2016. Één en ander is

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 621

eerder uitgebreid toegelicht in de beantwoording van kamervragen van de heer Van Helvert over Doorstroomstation Utrecht en OV-terminal Utrecht van 7 en respectievelijk 28 september jl¹³.

Risico's op de Betuweroute

De heer Bisschop heeft gevraagd hoe om wordt gegaan met de gesignaleerde risico's op de Betuweroute. In de audit van PwC c.s. op de meerjarenreeksen BOV is aangegeven dat er een toekomstig risico is dat de levensduren voor een aantal onderdelen van de Betuweroute wellicht niet gehaald worden. Dit komt onder andere omdat is uitgegaan van vervangingstermijnen die horen bij gemengd gebruik (personen- en goederenvervoer) van de Betuweroute. Bezien moet worden wat dit betekent voor het onderhoudregime van de Betuweroute bij exclusief gebruik voor goederenvervoer. Verder geldt dat de zettingen en betonproblematiek invloed hebben op de vervangingstermijnen van onderdelen van de Betuweroute. Zoals ik ook aan uw Kamer heb meld in de brief over de betonproblematiek van 1 oktober j.l. (Kamerstuk 22 026, nr. 483) zullen aan het einde van het jaar de eerste resultaten van het onderzoek op de Betuweroute worden opgeleverd.

Voor het totaal van de in de doorlichting van de financiële meerjarenreeksen BOV gesignaleerde toekomstige risico's is een reservering getroffen in de investeringsruimte van het Infrastructuurfonds van in totaal € 400 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de waarschijnlijkheid van optreden van het risico. IenM maakt afspraken met ProRail over de beheersing en monitoring van de toekomstige risico's. Dat geldt dus ook voor de risico's op de Betuweroute.

Betonproblematiek

De heer Madlener en de heer Bisschop hebben vragen gesteld over de betonproblematiek op de HSL-Zuid en op de Betuweroute. Door ProRail is op HSL-Zuid en op de Betuweroute bovenmatige mosgroei geconstateerd. De resultaten van het onderzoek naar de betonproblematiek op de HSL-Zuid zijn op 1 oktober met uw Kamer gedeeld¹⁴. In dezelfde brief is ook aangegeven dat eind dit jaar vervolgens de eerste resultaten van het onderzoek op de Betuweroute worden opgeleverd.

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)

Een aantal Kamerleden heeft vragen gesteld over het rapport evaluatie ZBO's. Dit rapport is op 28 september 2015¹⁵ aan uw Kamer gestuurd. In haar begeleidende brief heeft de Minister het verdere proces naar aanleiding van de evaluatie toegelicht. ProRail is meegenomen in de evaluatie toezicht zbo's meegenomen omdat binnen de Unit toezicht van het ministerie tevens het aandeelhouderschap van ProRail is belegd. Overigens is, anders dan in het evaluatierapport is vermeld, voor ProRail het toetsingskader inclusief prestatieafspraken in de beheerconcessie vastgelegd.

Ziekteverzuim

Tot slot heeft de heer Van Helvert een vraag gesteld over het ziekteverzuim op mijn ministerie. Het ziekteverzuim bij de directie die ProRail

¹³ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3334 respectievelijk Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 170

¹⁴ Kamerstuk 22 026, nr. 483

¹⁵ Kamerstuk 25 268, nr. 125

aanstuurt, directie OV en Spoor, is over de afgelopen 12 maanden 3,3% en is de afgelopen periode gedaald. Het ligt daarmee onder het gemiddelde ziekteverzuim voor het hele departement (dit bedraagt 4,5%).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld