
***Analyse beleid- en toezichtrelaties
binnen I&M op Beheer,
Onderhoud en Vervanging
ProRail***

14 april 2015





Ministerie van Infrastructuur en Milieu
T.a.v. Hélène Borburgh
Plesmanweg 1
2597 JG Den Haag

14 april 2015

Referentie: 2014-1372/PvD/MB

Betreft: Rapport analyse beleid- en toezichtrelaties BOV ProRail

Geachte mevrouw Borburgh,

In dit rapport behandelen we onze waarnemingen en conclusies over de constructie en werking van de beleid- en toezichtrelaties BOV ProRail zoals deze binnen I&M wordt vormgegeven. Wij hebben dit rapport opgesteld zoals vastgelegd in onze opdrachtbevestiging van 12 december 2014.

Dit rapport geeft een analyse van de samenwerking binnen IenM tussen de rollen van opdrachtgever, aandeelhouder en (concern)controller bij het toezicht op en het verstrekken van de financiële bijdrage aan ProRail ten behoeve van het Beheer Onderhoud en Vervanging van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Dit rapport geeft – conform uw vraag - inzicht in (1) een beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden van de relevante partijen in de beleid- en toezichtketen in het kader van de financiële bijdrage BOV aan Prorail, (2) een beschrijving van mogelijke knelpunten die er zijn of worden ervaren in de samenwerking tussen de benoemde partijen en (3) aanbevelingen hoe deze knelpunten op te lossen en op welke wijze de toezicht- en beleidsrelaties binnen IenM kunnen worden versterkt en nadrukkelijk zijn te implementeren in de (externe) begrotings- en (interne) concernsturingscyclus van IenM.

Wij hebben relevante documentatie van IenM bestudeerd en wij hebben gesprekken gevoerd met de diverse rolhouders binnen IenM. Onze analyse van knelpunten, conclusies en aanbevelingen hebben wij zorgvuldig afgestemd met de drie belangrijkste rolhouders: de aandeelhouder (ingevuld door FMC/BOI), de concessieverlener en subsidieverstrekker (ingevuld door de directie OVS) en de concerncontroller (FMC/BBC).

Dit rapport is geschreven ten behoeve van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, om haar in staat te stellen kennis te nemen van onze bevindingen, analyse en aanbevelingen. Wij stellen het op prijs als u ons betreft bij verspreiding of openbaarmaking van dit rapport.

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.



Als u nog vragen heeft, neemt u dan gerust contact met mij op.

Met een vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Peter van Driel
Partner

T: 088 7926545
E: peter.van.driel@nl.pwc.com

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Achtergrond	5
1.2.	Onderzoeksvraag	5
1.3.	Aanpak	5
1.4.	Opmerking vooraf	6
2.	Context	7
2.1.	In de Lange termijn spooragenda heeft IenM gekozen voor een scherpere sturing op ProRail	7
2.2.	IenM heeft een opdrachtgeversrol	7
2.3.	Het aandeelhouderschap van ProRail ligt ook bij IenM	7
2.4.	Als aandeelhouder van ProRail stuurt IenM op het invullen van de publieke belangen door ProRail	8
3.	Rollen en verantwoordelijkheden	9
3.1.	Rollen	9
3.2.	Invulling van verantwoordelijkheden	9
3.2.1.	Wetgever en bevoegd gezag	10
3.2.2.	Concessieverlener	10
3.2.3.	Subsidieverstrekker	10
3.2.4.	Toeziethouder	11
3.2.5.	Aandeelhouder	11
3.2.6.	FEZ-functie	13
3.2.7.	Overzicht rolhouders en onderlinge invloedslijnen	13
4.	Analyse mogelijke knelpunten en aanbevelingen	14
4.1.	Referentiekader: wanneer is iets een knelpunt?	14
4.2.	Er bestaan verschillende beelden over de rol van de aandeelhouder ten aanzien van de sturing/toezicht op de financiële bijdrage BOV aan ProRail	15
4.3.	Er bestaat onduidelijkheid over de invulling van de taken en verantwoordelijkheden bij control op de financiële bijdrage BOV	16
	Bijlagen	18
A.	Overzicht rolhouders en onderlinge invloedslijnen	19
B.	Toelichting op belangrijke bepalingen uit wet- en regelgeving	20
C.	Betere sturing met aandeelhouderschap (paragraaf 6.3.3. uit LTSA2)	22
D.	Geïnterviewde personen	23

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De benodigde middelen die blijken uit de meerjarige doorkijk in de beheerplannen 2014 en 2015 van ProRail sluiten niet aan bij de meerjarige beschikbare budgetten in de Rijksbegroting voor Beheer, Onderhoud en Vervanging (hierna: BOV). De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) heeft naar aanleiding hiervan een plan van aanpak opgesteld ('BOV Spoor op orde'). Het doel van deze aanpak is te komen tot een breed maatregelenpakket om de spanning tussen het budget en de budgetbehoefte op te lossen.

1.2. Onderzoeksvraag

Eén van de onderdelen van het plan van aanpak 'BOV Spoor op orde' is een analyse naar de wijze waarop het toezicht op en de samenwerking binnen IenM tussen opdrachtgever, aandeelhouder en (concern)controller bij het verstrekken van de financiële bijdrage aan Prorail ten behoeve van BOV is vormgegeven.

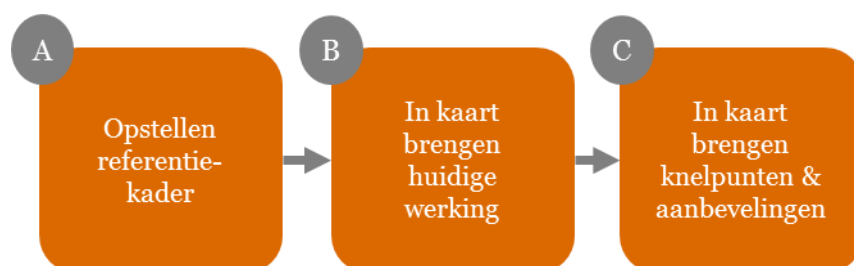
Deze analyse moet leiden tot een rapportage met daarin:

1. Een beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden van de relevante partijen in de beleid- en toezichtketen in het kader van de financiële bijdrage BOV aan Prorail (opzet).
2. Een beschrijving van mogelijke knelpunten die er zijn of worden ervaren in de samenwerking tussen de benoemde partijen (werking).
3. Aanbevelingen hoe deze knelpunten op te lossen.
4. Aanbevelingen op welke wijze de toezicht- en beleidsrelaties binnen IenM kunnen worden versterkt en nadrukkelijk zijn te implementeren in de (externe) begrotings- en (interne) concernsturingscyclus van IenM.

Dit betekent dat dit onderzoek zich richt op de rollen die IenM heeft in relatie tot de financiële bijdrage aan ProRail voor BOV: welke rollen zijn er, wat houden deze rollen in (met andere woorden hoe zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd binnen IenM) en welke knelpunten constateren wij in de praktijk.

1.3. Aanpak

In de uitvoering van de opdracht hebben we de volgende aanpak gehanteerd:



- A. Opstellen referentiekader
Allereerst hebben we op basis van beschikbare documentatie - aangevuld met onze eigen ervaring - een referentiekader opgesteld. Dit referentiekader maakt inzichtelijk hoe het toezicht op en de samenwerking binnen IenM bij het verstrekken van de financiële bijdrage aan Prorail ten behoeve van BOV eruit zou moeten zien. Dit referentiekader hebben we opgesteld op basis van documentatie die IenM ter beschikking heeft gesteld en is te vinden in hoofdstuk 4.1.
- B. In kaart brengen huidige werking
Door het bestuderen van documenten en houden van interviews hebben we in kaart gebracht hoe het toezicht en de samenwerking bij het verstrekken van de financiële bijdrage er nu uit ziet (Hoofdstuk 3).

- C. In kaart brengen knelpunten & aanbevelingen
Door te analyseren waar de huidige situatie afwijkt van het referentiekader zijn we gekomen tot een aantal knelpunten. Per knelpunt doen we één of meer aanbevelingen die kunnen leiden tot een oplossing van het gesignaleerde knelpunt (Hoofdstuk 4.2).

1.4. Opmerking vooraf

IenM is – in het kader van de aangescherpte sturing uit de LTSA2 – sinds de zomer 2014 gestart met het aanscherpen van de sturing- en toezichtrelaties met ProRail. Het subject van dit onderzoek (de sturingsrelatie met betrekking tot de financiële bijdrage ProRail) is hiermee in beweging. De knelpunten die we in dit rapport beschrijven, hebben we geconstateerd op basis van de gesprekken die wij in januari 2015 hebben gevoerd. Op een aantal punten is IenM al bezig de sturingsrelaties te versterken. In de rapportage benoemen wij daarom ook de knelpunten die IenM inmiddels heeft opgepakt.

2. Context

2.1. In de Lange termijn spooragenda heeft IenM gekozen voor een scherpere sturing op ProRail

De Tijdelijke Commissie ‘Onderhoud en innovatie spoor’ (Commissie Kuiken)¹ concludeerde dat het ontbreekt aan een lange termijn visie op de inrichting van het spoor. Mede als reactie hierop heeft de Staatssecretaris van IenM in februari 2013 het eerste deel van de Lange Termijn Spooragenda (LTSa 1) uitgebracht. In de LTSa 1 verwoordt IenM de visie op het spoor, de ambities daarbij en de doelen die daaraan verbonden zijn. De belangrijkste toekomstige opgaven en gemaakte keuzes heeft IenM in maart 2014 opgenomen in het tweede deel van de Lange Termijn Spooragenda (LTSa 2).

De Staatsecretaris heeft bij de totstandkoming van de Lange Termijn Spooragenda een Critical Review Team (CRT) en een Klankbordgroep (KG) ingesteld. Het CRT en de KG hebben onder meer expliciet onderzocht welke manier van sturing en ordening van ProRail het meest passend is om de (inhoudelijke) doelen en ambities op het spoor waar te kunnen maken. IenM heeft (in lijn met het advies van het CRT en de KG) ingezet op een scherpere invulling van de sturing en niet op wijzigingen in de ordening². Dit komt tot uiting in de volgende vijf actielijnen die IenM beschrijft in de LTSa 2 ter aanscherping van de sturing op ProRail³.

Acties ter aanscherping van de sturing uit LTSa2

1. Aanscherpen wet- en regelgeving
2. Scherpere sturing met concessie op ProRail en NS
3. Beter sturing met aandeelhouderschap
4. Verbeteren sturing op financiële bijdrage ProRail
5. Beter sturen op samenwerking

2.2. IenM heeft een opdrachtgeversrol

ProRail voert wettelijke taken uit, die vastgelegd zijn in de Spoorwegwet. In de beheerconcessie 2015 – 2025 is beschreven hoe ProRail deze wettelijke taken dient uit te voeren. De beheerconcessie is het centrale aangrijpingspunt voor sturing en toezicht op ProRail. De directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) van het directoraat-generaal Bereikbaarheid van IenM verleent deze concessie en verstrekt subsidie aan ProRail op basis van de wet en het besluit Infrastructuurfonds. Als onderbouwing van de subsidieaanvraag geldt het beheerplan zoals dat voortvloeit uit de concessie. IenM vervult hiermee de rol van opdrachtgever van ProRail. Als organisatie die wettelijke taken uitvoert dient ProRail zich over de uitvoering van haar taken te verantwoorden aan IenM.

2.3. Het aandeelhouderschap van ProRail ligt ook bij IenM

ProRail is een Besloten Vennootschap (BV) waarvan alle aandelen in handen zijn van de Nederlandse Staat.⁴ Wanneer de Staat aandelen houdt in ondernemingen, spreken we van een staatsdeelneming. In beginsel is het aandeelhouderschap van de staatsdeelnemingen belegd bij het ministerie van Financiën. Daarmee is de rol van de overheid als aandeelhouder en de rol als beleidsmaker in organisatorisch opzicht van elkaar gescheiden.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 9

² Het KRT en de KG vragen nadrukkelijk aandacht voor het risico dat het operationeel leiden van een complexe organisatie te dicht tegen de politiek wordt aangetrokken, alsook het risico dat deze rolopvatting kan leiden tot een te sterke focus op de korte termijn. Zij concluderen daarom dat de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse operatie bij de spoorbedrijven moet blijven liggen.

³ LTSa2, p.58.

⁴ De Staat houdt 100% van de aandelen van Railinfratrust BV, die op haar beurt 100% van de aandelen ProRail houdt. In dit rapport wordt alleen over ProRail gesproken.

Het aandeelhouderschap van ProRail is belegd bij IenM. Reden hiervoor is de grote budgetmatige verwevenheid tussen ProRail en IenM.^{5,6}

2.4. Als aandeelhouder van ProRail stuurt IenM op het invullen van de publieke belangen door ProRail

Aangezien IenM in haar rol als concessie- en subsidieverlener al stuurt op inhoudelijke keuzes, betekent dit dat IenM in haar rol als aandeelhouder vooral toeziet op de continuïteit van ProRail, en bestuurders en commissarissen benoemt die vanuit het publieke belang toezicht houden op de keuzes van de onderneming. In paragraaf 6.3.3. van de LTSA beschrijft IenM op welke wijze zij invulling geeft aan haar rol als aandeelhouder van ProRail. IenM heeft een interne functiescheiding aangebracht tussen de aandeelhouders- en opdrachtgeversrol. In bijlage C is deze passage uit de LTSA2 opgenomen.

Bij de uitoefening van het toezicht op ProRail heeft IenM een interne functiescheiding doorgevoerd⁷. Hierbij is sprake van eigenaarstoezicht en opdrachtgeverstoezicht. Het eigenaarstoezicht wordt ingevuld door de aandeelhouder en richt zich op de continuïteit en het algeheel functioneren van ProRail. Het opdrachtgeverstoezicht wordt ingevuld door de beleidsdirectie (OVS) en richt zich op het monitoren en beoordelen van de door ProRail geleverde prestaties. De functie van opdrachtgeverstoezicht van OVS volgt uit haar rol van concessieverlener en subsidieverstrekker.

⁵ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, p.39.

⁶ Hiermee wordt ProRail als een *beleidsdeelneming* aangemerkt. Beleidsdeelnemingen zijn vennootschappen waarbij de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder (nog) niet kunnen worden ontvlochten. De scheiding van de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker is in dat geval niet effectief en/of efficiënt.

⁷ Ministerie IenM, *Verantwoorde uitvoering 2013-2017*, Den Haag januari 2013.

3. Rollen en verantwoordelijkheden

Vanuit de doelstelling van dit rapport om de samenwerking *binnen* IenM tussen de verschillende rolhouders in het kader van de sturing op de financiële bijdrage aan Prorail ten behoeve van BOV te analyseren, beschrijven we in dit hoofdstuk de rollen die IenM bekleedt in relatie tot ProRail. Daarnaast beschrijven we de verantwoordelijkheden die bij deze rollen horen. De rollen worden hiermee ‘kunstmatig’ opgeknipt, maar het kan zo zijn dat meerdere rollen bij dezelfde rolhouder samenkomen.

3.1. Rollen

IenM is verantwoordelijk voor de vormgeving van het spoorbeleid, is wetgever en houdt toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. Volgens artikel 5 van de Spoorwegwet is IenM verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland. De zorgplicht voor deze infrastructuur heeft IenM - op grond van artikel 16 van de spoorwegwet - met het verlenen van de beheerconcessie 2015-2025 belegd bij ProRail. De beheerconcessie strekt ertoe om aan ProRail het exclusieve recht te verlenen en daarnaast de plicht op te leggen om de hoofdspoorweginfrastructuur te beheren.

Toelichting beheer

Onder het beheer van het spoor wordt verstaan: *het onderhoud en de vervanging van de hoofdspoorweginfrastructuur, de voorbereiding en uitvoering van de uitbreiding van de hoofdspoorweginfrastructuur, de eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, en het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.*⁸

Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt uit twee bronnen gefinancierd: de gebruiksvergoeding, en subsidiëring op grond van het Besluit Infrastructuurfonds⁹. De gebruiksvergoeding wordt gereguleerd op grond van artikel 62 van de Spoorwegwet. De subsidiëring van de uitvoering van de concessietaken vindt primair plaats op grond van paragraaf 4 van het Besluit infrastructuurfonds. De ontvangen gebruiksvergoeding wordt jaarlijks in mindering gebracht op deze subsidie.

Uit deze wettelijke bepalingen vloeien de volgende verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor IenM voort:

1. IenM is wetgever en oefent het bevoegd gezag uit. IenM draagt de (politieke) systeemverantwoordelijkheid, de werking van de spoorsector in Nederland. De minister waakt over het publieke belang en de doelen van de spoorwetgeving, onder meer door het voorbereiden en opstellen/wijzigen van wet en regelgeving en een visie op de (ontwikkeling van de) spoorsector;
2. IenM is beleidsmatig opdrachtgever, waarbij IenM optreedt als concessieverlener en subsidieverstrekker;
3. IenM is toezichthouder, zowel op het volledige systeem, als op de veiligheid en op de uitvoering en naleving van de verleende concessies;
4. IenM is enig aandeelhouder van ProRail
5. IenM is op basis van de Comptabiliteitswet/ Taakbesluit FEZ verantwoordelijk voor de financial- en beleidsmatige control voor wat betreft de opdracht- en subsidieverstrekking naar ProRail.

3.2. Invulling van verantwoordelijkheden

Uit de relevante wet- en regelgeving vloeien specifieke verantwoordelijkheden per rol voort. Hierna beschrijven we de verantwoordelijkheden en bijbehorende instrumenten per rol. Hierbij geven we aan wie de rolhouder binnen IenM is.

⁸ Beheerconcessie ProRail 2015 – 2015, p.5 (artikel 2).

⁹ Beheerconcessie ProRail 2015 – 2015, p.49.

3.2.1. Wetgever en bevoegd gezag

IenM is als wetgever en bevoegd gezag verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van het gebruik van het spoor en voor de werking van de spoorsector in Nederland. Als wetgever, opdrachtgever en beleidsmaker stelt IenM het kader vast waarbinnen de spoorinfrabeheerder samen met de vervoerders te werk gaat.

Instrumenten

IenM waakt over het publieke belang en de doelen van de spoorwetgeving en heeft hiertoe de volgende instrumenten tot haar beschikking:

- het voorbereiden, opstellen en/of wijzigen van wet- en regelgeving.
- visie op de (ontwikkeling van de) spoorsector.

Rolhouder

De rol van wetgever en bevoegd gezag is belegd bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) en bij de directie HBJZ.

3.2.2. Concessieverlener

Op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet dient de concessieverlener (de minister van Infrastructuur en Milieu) één of meer concessies te verlenen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. De beheerconcessie wordt verleend voor een periode van 10 jaar. In de beheerconcessie zijn uitgangspunten voor sturing op de concessiehouder opgenomen en bijbehorende prestatiegebieden benoemd. Deze prestatiegebieden zijn mede afgeleid van de voor het beheer geldende wet- en regelgeving en de door de concessieverlener in de Lange Termijn Spooragenda geformuleerde spoorbeleidsdoelen en –ambities. De beheerconcessie geeft hiermee de kaders voor de sturing op de concessiehouder voor de komende 10 jaar.

Instrumenten

Binnen de beheerconcessie heeft de concessieverlener de volgende sturingsinstrumenten:

- Van ProRail wordt transparantie over haar presteren verwacht, hiertoe richt ProRail onder andere een dashboard in (art. 7);
- Besluit over investeringen, eventueel op advies van een investeringscommissie (art. 15);
- ProRail ontvangt jaarlijks van IenM een beleidsprioriteitenbrief, waarin IenM onder andere aanvullende of afwijkende prestatie- of informatie indicatoren kan opnemen (art. 16 lid 2);
- ProRail stelt op basis hiervan een ontwerp beheerplan (art. 16 lid 5);
- Een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het beheerplan (artikel 16, lid 13);
- Het laten uitvoeren van onafhankelijke metingen van de klantoordelen (art. 19, lid 3);
- Het opleggen van een boete bij het niet voldoen aan de beheerprestaties (art. 24);
- Indien ProRail tekort schiet, kan ProRail een geldsom verschuldigd zijn. Daarnaast blijven de instrumenten van last onder dwangsom en bestuursdwang mogelijkheden die van toepassing kunnen zijn (art. 25);
- Het laten uitvoeren van een mid-term review (art. 26);
- Het laten uitvoeren van audits, evaluaties, benchmarks (art. 27);
- Plicht van toetsing van beleidsvoorstellen door ProRail en de plicht van ProRail de minister te informeren indien er aanmerkelijke beheersmatige, financiële en /of politiek-bestuurlijke gevolgen te verwachten zijn (art. 30);
- Wijziging van de concessie (art. 47);
- ProRail wordt geacht uitgebreid samen te werken haar relevante stakeholders (art. 8 t/m 13)

In de algemene toelichting van de beheerconcessie 2015 – 2025 is een overzicht van de sturingsinstrumenten van IenM richting ProRail opgenomen.

Rolhouder

De rol van concessieverlener is belegd bij de directie OVS.

3.2.3. Subsidieverstrekker

Uitvloeisel van de beheerconcessie is dat de concessiehouder jaarlijks een beheerplan opstelt (artikel 16 Beheerconcessie). De jaarlijkse beheerplancyclus start met een beleidsprioriteitenbrief van de concessieverlener, waarin jaarlijks nadere prioriteiten en aandachtspunten worden beschreven die ProRail

uitwerkt in het beheerplan. Daarmee wordt richting gegeven aan de jaarlijkse opgave van ProRail en de resultaten die ProRail in het betreffende jaar moet realiseren. ProRail stelt op basis van het beheerplan een subsidieaanvraag op. Op basis hiervan stelt IenM weer een subsidiebeschikking op. Het beheerplan en de subsidiebeschikking zijn de twee *primaire* aangrijpingspunten voor jaarlijkse sturing tussen ministerie van IenM als beleidsmatig opdrachtgever en ProRail.

Instrumenten

De subsidieverstrekker heeft de volgende instrumenten:

- De subsidievaststelling en –verstrekking:
 - De minister verleent een subsidie aan de beheerder (artikel 19, 1^e lid Besluit Infrastructuurfonds);
 - De minister stelt de subsidie aan de beheerder vast (artikel 21, 4^e lid Besluit Infrastructuurfonds).

Rolhouder

De rol van subsidieverstrekker is belegd bij de directie OVS.

3.2.4. Toezichthouder

De spoorwegwet schrijft een aantal kernverantwoordelijkheden voor ten aanzien van het toezicht op het spoor: mededinging, veiligheid en beheer. De minister van IenM heeft op basis van de spoorwegwet in het Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen een aantal organisatie(onderdelen) aangewezen die belast zijn met het toezicht op deze kernverantwoordelijkheden. *In dit rapport gaan wij alleen nader in op de toezichtsverantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer, ofwel het toezicht op (naleving van) de beheerconcessie. Toezicht op mededinging en veiligheid hebben geen betrekking op de financiële bijdrage BOV Spoor en vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.*

Instrumenten

IenM heeft de volgende instrumenten volgend uit de Spoorwegwet (SPW) met betrekking tot de beheerconcessie tot haar beschikking:

- Wijziging van de technische eigenschappen of functionaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur door de beheerder behoeft de instemming van de minister (artikel 17 SPW);
- De minister kan een concessie geheel of gedeeltelijk intrekken (artikel 18 SPW);
- De minister kan jegens de beheerder bestuursdwang toepassen of last onder dwangsom opleggen bij niet-naleving van de concessie (art 76 SPW). Dit wordt nader uitgewerkt in de beheerconcessie (artikel 25 Sanctiëring).

Rolhouder

Artikel 69 van de Spoorwegwet bepaalt dat de Minister toezichthouders aanwijst die belast worden met het toezicht op de naleving van de beheerconcessie. De minister doet dit middels het Besluit ‘Aanwijzing toezichthouders spoorwegen’. In dit besluit bepaalt de minister dat DG Bereikbaarheid verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van hetgeen bepaald is in artikel 17 SPW, met uitzondering van de bepalingen die ingaan op de veiligheid op het spoor (hier is immers de ILT mee belast) en de bepalingen gericht op vrije mededinging (hier is immers de ACM mee belast).

In praktijk betekent dit dat de directie OVS, hierbij ondersteund door HBJZ, de rol van toezichthouder op de naleving van de beheerconcessie vervult.

3.2.5. Aandeelhouder

Voor de invulling van de rol van aandeelhouder zijn het Burgerlijk Wetboek deel 2 en de statuten ProRail¹⁰ leidend als juridische kaders (instrumenten). Daarnaast is ProRail een beleidsdeelneming van de Staat. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 wordt een integraal beeld geschetst van de verantwoordelijkheid van de Staat als aandeelhouder. Hierin wordt uiteen gezet hoe de overheid gebruik wenst te maken van de instrumenten die zij heeft als aandeelhouder. De Staat in zijn hoedanigheid van aandeelhouder zal, voor zover

¹⁰ LTSA2, p.63.: “IenM zal de statuten van ProRail toetsen aan de publieke belangen zoals verwoord in de nieuwe beheerconcessie en die waar nodig aanpassen.”

nodig, een staatsdeelneming disciplineren om te handelen in lijn met de publieke belangen. De sturing door de Staat als aandeelhouder is van groter belang in situaties waarin wet- en regelgeving een zekere interpretatieruimte geven. Deze stimulerende rol vervult de Staat als aandeelhouder door de onderneming aan te spreken op zijn verantwoordelijkheden, mee te denken over de strategie van de onderneming, belangrijke investeringsvoorstellen (al dan niet) goed te keuren en door de juiste prikkels in het beloningsbeleid in te bouwen¹¹. Paragraaf 6.3.3. van de LTSA2 (bijlage C) geeft aan dat de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 vormt de basis voor de invulling van het aandeelhouderschap in ProRail¹².

Instrumenten

Op grond van het Burgerlijk Wetboek komt een aantal bevoegdheden exclusief aan de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) toe. De belangrijkste zijn¹³:

- het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen;
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen;
- het goedkeuren van grote investeringen;
- het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming;
- het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

Als 100% aandeelhouder heeft de Staat volledige zeggenschap binnen het kader van deze bevoegdheden. Dit is de reden dat een actieve informele dialoog met Bestuur en Commissarissen evenzeer van belang is.

Aanvullend (deels overlappend) kennen de statuten van ProRail de volgende bevoegdheden aan de AvA toe:

- De AvA bepaalt het aantal leden van het bestuur (artikel 11.1);
- De AvA benoemt de bestuurders op voordracht van de Raad van Commissarissen (artikel 11.2), en wijst een voorzitter aan (artikel 11.7);
- De AvA kan bestuurders schorsen en ontslaan (artikel 11.4), dit is een gevolg van het verlicht structuurregime;
- Het beleid op het terrein van de bezoldiging van het bestuur (artikel 12);
- De AvA geeft aanwijzingen betreffende de algemene lijnen van het te volgen financiële, economische en sociale beleid en van het personeelsbeleid (artikel 13.3). Deze aanwijzingen mogen niet strijdig zijn met de doelstelling van de vennootschap (artikel 2);
- De AvA dient (met de RvC) goedkeuring te verlenen aan a) het vaststellen en/of wijzigen van de (lange termijn) strategie van de vennootschap, b) het uitoefenen van rechten die de vennootschap toekomen uit hoofde van haar gehouden aandelen, c) het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de vennootschap met een andere vennootschap of rechtspersoon, d) het nemen van een deelneming boven een door de AvA vastgesteld bedrag, e) investeringen boven een door de AvA vast te stellen bedrag, tenzij het – voor wat betreft de goedkeuring van de algemene vergadering – besluiten betreft die op grond van andere wet- en regelgeving aan de goedkeuring en/of de instemming van de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn onderworpen (artikel 13.4);
- De AvA benoemt uit het midden van de commissarissen een president-commissaris (artikel 15.3);
- De AvA benoemt de leden van de Raad van Commissarissen (artikel 16.1);
- De AvA kan (evenals de OR) leden voor de RvC aandragen (artikel 16.2);
- De AvA kan bij meerderheid van stemmen en vertegenwoordigend tenminste een derde van het geplaatste kapitaal de voordracht van een lid van de Raad van Commissarissen afwijzen (artikel 16.6);
- De AvA kan de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam verzoeken een commissaris te ontslaan wegens verwaarlozing van zijn taak, of wegens andere gewichtige redenen (artikel 18.2);
- De AvA kan bij meerderheid van stemmen en vertegenwoordigend tenminste een derde van het geplaatste kapitaal het vertrouwen in de RvC opzeggen (artikel 19.1);
- De AvA stelt de bezoldiging van de leden van de RvC vast (artikel 20.8);
- De AvA stelt de jaarrekening vast (artikel 24.3);
- De AvA kan de winst van de vennootschap bestemmen (artikel 26.2);
- De AvA kan de vennootschap ontbinden (artikel 28.1).

Rolhouder

¹¹ Nota Deelnemingenbeleid 2013, kenmerk FIN/2013/ 878 U, d.d. 18 oktober 2013, p 40-41.

¹² LTSA2, p. 62

¹³ Nota Deelnemingenbeleid 2013, kenmerk FIN/2013/ 878 U, d.d. 18 oktober 2013, p 34.

Het aandeelhouderschap is formeel belegd bij de Staatssecretaris van IenM. De SG oefent deze bevoegdheden uit na volmacht van de Staatssecretaris. De unit toezicht (onderdeel van de directie FMC-BOI) adviseert de SG bij het uitvoeren van zijn aandeelhoudersrol.

3.2.6. FEZ-functie

De FEZ functie van een departement heeft een wettelijke basis in de Comptabiliteitswet 2001 en is uitgewerkt in lagere regelgeving (Besluit Taak FEZ). IenM is volgens de Comptabiliteitswet (CW) artikel 19 en 20 verantwoordelijk voor het ordelijk beheer van de begroting van het eigen departement:

- CW Artikel 19 lid 1: *“Onze Ministers, ieder met betrekking tot het ministerie met de leiding waarvan hij is belast, zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingen van hun ministeries.”*
- CW artikel 20 lid 1: *“Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.”*

Instrumenten

Artikel 2 van het Besluit Taak FEZ geeft FMC de volgende instrumenten bij de invulling van haar verantwoordelijkheden:

1. Er is een informatieplicht van de betreffende hoofden van de diensten naar FMC: *‘Voorstellen tot het nemen van besluiten, die financiële gevolgen kunnen hebben, worden door de betrokken hoofden van dienst zo vroeg mogelijk ter kennis gebracht van de directeur FEZ, die aan hen zijn inzichten met betrekking tot de financieel-economische en de budgettaire gevolgen meedeelt’* (artikel 2.1).
2. FMC dient medeparaaf te geven en kan desnoods escaleren naar de minister: *‘Stukken omtrent zaken, die financiële gevolgen hebben of kunnen hebben, behoeven de medeparaaf van de directeur FEZ. Indien deze bezwaren heeft, pleegt hij overleg met het betrokken hoofd van dienst. Wanneer dat overleg niet tot overeenstemming leidt, brengt hij zijn bezwaren ter kennis van Onze minister’* (artikel 2.2).

Rolhouders

In 2011 is bij de vorming van IenM in de bedrijfsvoeringsfunctie gekozen voor een decentrale inrichting van de FEZ-functie. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen:

1. concerncontrol voor de IenM-organisatie als geheel door de directie FMC-BBC (de FEZ functie), en
2. decentrale control, operationele ondersteuning en dienstverlening voor de beleidsdirectoraten en stafdiensten (bestuurskern) door de Shared Services Organisatie (IBI/F&I-control).

Tussen de FEZ-functie en de decentrale controller bestaat hierbij een functionele lijn. Een functionele lijn wil onder meer zeggen dat hier een verantwoordingsrelatie ligt en een mogelijkheid tot escalatie. Het toezicht op de werking van de decentrale controllers is ingebed in de integrale begrotings- en concernsturing IenM.

OVS is op basis van het verstrekte mandaat¹⁴ verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de uitgaven BOV Spoor.

3.2.7. Overzicht rolhouders en onderlinge invloedslijnen

In bijlage A hebben we alle rolhouders en hun onderlinge invloedslijnen schematisch weergegeven.

¹⁴ Financieel mandaat 2015 d.d. 16 december 2014 met kenmerk: IENM/BSK-2014/275753.

4. Analyse mogelijke knelpunten en aanbevelingen

4.1. Referentiekader: wanneer is iets een knelpunt?

In de LTSA2 beschrijft IenM dat de sturingsopgave die het kabinet voorstaat, zich erop richt dat IenM, ProRail en NS samen - maar wel ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid - tot betere prestaties komen.¹⁵ Essentieel hierbij is dat eenieder rolvast opereert. Voor IenM betekent dit dat zij intern in haar verschillende rollen met betrekking tot de sturing/ het toezicht op ProRail rolvast opereert. ProRail ontvangt van IenM een jaarlijkse bijdrage voor BOV van het spoor. Om beter te kunnen sturen op de financiële bijdrage BOV Spoor neemt IenM de volgende maatregelen:^{16 17}

- a. “Door proactiever sturen op prestaties oefent IenM ook een sterkere invloed uit op de besteding van de jaarlijkse bijdrage voor beheer en onderhoud van het spoor;
- b. Voordat belangrijke stappen worden genomen, moet ProRail instemming van IenM vragen, zodat tijdig afwegingen kunnen worden gemaakt. Een voorbeeld is het PGO verbeterprogramma voor de gecontroleerde overgang naar prestatiegerichte onderhoudscontracten;
- c. Tenslotte verlangt IenM van ProRail meer inzicht in de efficiency van de uitgaven aan beheer en onderhoud.”

Wij verwachten dat met deze maatregelen de beoogde samenwerking tussen beleidsmatig opdrachtgever, aandeelhouder en (concern)controller van het proces van sturing en toezicht op de financiële bijdrage aan ProRail ten behoeve van BOV er op hoofdlijnen als volgt uit ziet. Beleid (de directie OVS) stelt beleidsprioriteiten vast. ProRail vertaalt de beleidsprioriteiten en de opgave uit de Beheerconcessie in het jaarlijkse beheerplan en subsidieaanvraag. Het beheerplan is de inhoudelijke onderbouwing van de subsidieaanvraag. OVS valideert in het beheerplan of invulling wordt gegeven aan het beleid en of dit past binnen de budgettaire kaders. OVS voert deze taken uit in haar rol van concessieverlener en subsidieverstrekker. Hierbij heeft OVS beschikking over ondersteuning van de decentrale controller binnen IenM (IBI/F&I). OVS legt waar mogelijk de relatie tussen input en output. De RvC van ProRail toetst namens de aandeelhouder het beheerplan en kijkt met name of ProRail geen keuzes maakt die financiële risico's met zich meebrengen die de continuïteit van de onderneming in gevaar brengen. Aan het einde van het jaar legt ProRail verantwoording af over de besteding van middelen die zij in het kader van de subsidie heeft verkregen. De (decentrale) controllers binnen IenM toetsen het gehele proces vooraf (financial- en beleidscontrol) en coördineren het proces om verantwoording af te leggen richting de Tweede Kamer over de besteding van de begrotingsgelden van IenM. De ADR toets achteraf de rechtmatigheid van de uitgaven.

Deze maatregelen en de verwachte beoogde werking vormen het referentiekader voor dit onderzoek. Wij analyseren in dit onderzoek of er mogelijke knelpunten zijn in de samenwerking tussen beleidsmatig opdrachtgever, aandeelhouder en (concern)controller die het realiseren van één of meerdere van de hierboven geformuleerde maatregelen uit de LTSA2 kunnen belemmeren. De analyse ten aanzien van de huidige constellatie beperkt zich tot de rolverdeling binnen IenM. De gevraagde aanbevelingen richten zich op het oplossen van de geconstateerde knelpunten en de wijze waarop deze in de toezicht- en beleidsrelaties versterkt kunnen worden. De gevraagde aanbevelingen liggen in elkaars verlengde en kunnen op deze wijze gelezen worden in de hieronder geformuleerde aanbevelingen.

¹⁵ LTSA 2, p.59.

¹⁶ LTSA 2, p.63. De hier opgenomen maatregelen betreffende maatregelen gericht op de financiële sturing op ProRail ten aanzien van BOV Spoor. De maatregelen (1) en (2) hebben we hier niet meegenomen omdat dit over nieuwe aanleg projecten gaat, en niet over BOV.

¹⁷ Deze maatregelen zijn door de concessieverlener belegd in de aan ProRail gegunde beheerconcessie 2015-2025.

4.2. Er bestaan verschillende beelden over de rol van de aandeelhouder ten aanzien van de sturing/toezicht op de financiële bijdrage BOV aan ProRail

Tot 2012 had IenM de ambtelijke invulling van het aandeelhoudersrol belegd bij de directie OVS. Naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2009¹⁸ met daarin onder andere het advies om beleidstaken te scheiden van toezichthoudende taken, heeft IenM ervoor gekozen om vanaf medio 2012 de ambtelijke invulling van de aandeelhoudersrol te beleggen bij de SG, daarbij in de praktijk ondersteund door de Unit Toezicht (FMC-BOI). Dit betrof een overdracht van verantwoordelijkheid, maar niet een andere invulling van de aandeelhoudersrol. Tot en met 2014 beperkte de invulling van de aandeelhouderrol zich tot het benoemingsbeleid, het bezoldigingsbeleid en het houden van de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering met daarin het vaststellen van de jaarstukken.

In de LTSa 2 heeft de staatssecretaris beschreven dat zij de sturing op ProRail wil versterken. In de brief van 4 december 2014 heeft de aandeelhouder aan de RvC van ProRail duidelijk gemaakt hoe zij aan de versterkte sturing uit de LTSa2 invulling wil geven:¹⁹ *“Ten aanzien van het aandeelhouderschap spreekt de LTSa met name over het actiever invullen van haar zeggenschap bij benoemingen van leden in de raad van bestuur en de raad van commissarissen. Om goed invulling te geven aan de taken van de aandeelhouder is het daarnaast mijn voornemen om – tegen de achtergrond van het vennootschapsrecht, het deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 en de statuten – de relatie met de RvC en de directie van ProRail te verstevigen. Daartoe zal ik frequenter informeel met u en het bestuur van ProRail overleggen over de strategische organisatiethema’s die impact hebben op het behalen van de doelstellingen.”*

Uit interviews komt volgende beeld naar voren:

- Beleid (OVS) heeft in interviews aangegeven dat er dient te worden nagedacht over het nader positioneren van de aandeelhouder. OVS geeft aan op dit moment in veel dossiers het voortouw te nemen, terwijl dit volgens OVS soms beter vanuit de aandeelhouder kan worden opgepakt. Als voorbeeld werd de rol vanuit IenM ten aanzien van het lean six sigma-traject binnen ProRail genoemd, maar ook ten aanzien van het verbeteren van de sturing op de financiële bijdrage aan ProRail (BOV en nieuwe aanleg) ziet OVS een taak voor de aandeelhouder. Daarnaast geeft OVS aan dat zij soms juist te weinig wordt betrokken. Als voorbeeld werd de het proces van benoeming van de nieuwe bestuurder van ProRail genoemd.
- De aandeelhouder (unit Toezicht) heeft aangegeven weinig informatie te hebben om haar rol goed uit te kunnen oefenen. De informatiestroom loopt nu primair van ProRail naar OVS. De unit Toezicht (onderdeel van FMC/BOI) werkt nu aan het opzetten van de informatielijn tussen hen en OVS, zodat ProRail niet van twee kanten wordt bevraagd. In gesprekken met PwC geeft de unit Toezicht aan dat zij niet in het operationele proces van de BOV opereert, maar een informele dialoog met het bestuur en RvC voert over de impact van investeringen en aandacht voor de continuïteit. Daarmee ziet de aandeelhouder (unit Toezicht) geen rol voor zichzelf in de sturing/het toezicht op de financiële bijdrage BOV Spoor aan ProRail.
- Zowel beleid (OVS) als de aandeelhouder (FMC-BOI) benadrukten in de interviews de noodzaak om goed onderling af te stemmen.

Wij constateren dat er op dit moment nog geen eenduidig beeld lijkt te bestaan binnen IenM over de invulling/verdeling van de sturing/het toezicht op de financiële bijdrage BOV Spoor aan ProRail vanuit concessieverlener/subsidieverstrekker en aandeelhouder. Dit is niet vreemd aangezien de rollen van de aandeelhouder en van de concessieverlener/subsidieverstrekker inhoudelijk dicht bij elkaar liggen en de twee rollen ook nog samenkomen bij de staatssecretaris. Het nog niet beschikken over een eenduidig beeld over de verdeling van de sturing kan leiden tot situaties waarin IenM tegenstrijdig stuurt vanuit de rol van aandeelhouder en vanuit de rol van concessieverlener/subsidieverstrekker.

¹⁸ Algemene Rekenkamer, *Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag 16 april 2009.

¹⁹ Staatssecretaris van IenM in brief aan RvC ProRail, *invulling betere sturing met aandeelhouderschap*, kenmerk IENM/BSK-2014/260890, 4 december 2014.

Uit de beschrijving van de rollen van aandeelhouder (3.2.5) en concessieverlener en subsidieverstrekker (3.2.2 respectievelijk 3.2.3) kunnen wij niet een eenduidige demarcatie aangeven over wie welke verantwoordelijkheid zou moeten dragen ten aanzien van sturing op de financiële bijdrage BOV Spoor. Naar onze mening kan IenM hier zelf invulling aan geven binnen de bevoegdheden die zij vanuit het aandeelhouderschap, concessieverlener en subsidieverstrekker heeft.

Dit knelpunt heeft IenM zelf ook gesignaleerd en daarom is zij bezig met het opstellen van een samenwerkingsprotocol waarin de rollen van de aandeelhouder en OVS worden beschreven, en is IenM gestart met een regelmatig overleg tussen beleid (OVS) en de aandeelhouder (FMC-BOI).

Aanbevelingen

- a. de rolhouders ‘aandeelhouder’ en ‘concessieverlener en subsidieverstrekker’ dienen nauwkeurig te bepalen wie wat doet, teneinde dubbele sturing te voorkomen. Wij begrijpen dat OVS en FMC/BOI reeds hiermee aan de slag zijn gegaan.
- b. De laatste (meest recente) toezichtvisie op de (wijze van) sturing/toezicht houden op de taakuitoefening door ProRail stamt uit juli 2008²⁰ en is daarmee gedateerd. Sinds 2008 zijn er een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de sturing: het aandeelhouderschap is bij FMC-BOI belegd, is de LTSA2 verschenen, is IenM gevormd uit V&W en VROM en is een nieuwe beheerconcessie van kracht geworden. Er ligt daarmee voldoende materiaal op niveau van visie, beoogde sturing en rolhouderschap. Wij bevelen dan ook aan om op basis hiervan te werken aan een (bondig) document dat richting geeft aan de concrete/ dagelijkse invulling van de visie en beoogde sturing en nadrukkelijk aandacht heeft voor de onderlinge samenwerking. Hierbij denken wij aan het concreet maken van informatielijnen (intern en met ProRail), afstemmingsmomenten en tijdslijnen en inbedding van deze afspraken in de (externe) begrotings- en (interne) concernsturingscyclus binnen IenM en met ProRail. Een of enkele workshops onder alle relevante rolhouders met betrekking tot de sturing/ het toezicht op ProRail kunnen hier behulpzaam in zijn.
- c. In de huidige constellatie treffen wij geen periodiek/regulier werkoverleg aan tussen de relevante rolhouders, zoals dit bijvoorbeeld in relatie tot het Beheer en Onderhoud dat door Rijkswaterstaat uitgevoerd wordt wel het geval is. Wij bevelen aan een dergelijk werkoverleg, in ieder geval gericht op de sturing/het toezicht op de financiële bijdrage BOV Spoor, te organiseren.

4.3. *Er bestaat onduidelijkheid over de invulling van de taken en verantwoordelijkheden bij control op de financiële bijdrage BOV*

Voor een goede werking van de *checks and balances* in de controlfunctie van IenM, is het belangrijk dat rollen en verantwoordelijkheden in de controlfunctie duidelijk zijn belegd. Daarom heeft FMC de kaders voor de rolhouders binnen en rolopvatting door control vastgelegd in de brochure ‘FMC/beleidscontrol’ van november 2014. De uitgangspunten die FMC in deze brochure hanteert vinden de basis in de comptabiliteitswet en het besluit Taak FEZ. In deze brochure heeft FMC beschreven dat IBI/F&I-control de financial- en beleidscontrol op zowel de IenM begroting Hoofdstuk XII als op het Infrastructuurfonds en Deltafonds voor zover dit binnen het mandaat van de DG ligt (waar FMC-BBC voor verantwoordelijk is) mandateert naar de decentrale controller (IBI/F&I-control).²¹ De beleidscontrol op HXII en het Infrastructuur en Deltafonds voor zover dit buiten het mandaat van de DG ligt, blijft bij FMC/BBC. Wel wordt hierbij een voortoets (financial control) uitgevoerd door IBI/F&I control.

Uit de interviews komt naar voren dat het op dit moment niet bij iedereen duidelijk is dat OVS in eerste aanleg verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatige besteding van de budgetten voor het BOV Spoor en hiervoor ondersteuning heeft van de decentrale controller (IBI/F&I). OVS beoordeelt de subsidieaanvraag en de beheerplannen. Dit is een rol die niet elke directie binnen IenM heeft. Vanuit deze

²⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Toezicht op en in de spoorsector*, 1 juli 2008.

²¹ Buiten het mandaat van de DG is deze rol beperkt tot een voortoets ten behoeve van FMC-BBC.

subsidieverantwoordelijkheid voert OVS financiële toetsen uit. Hiermee is te verklaren dat OVS een beleidsfunctie met financiële kennis aanhoudt.

Uit interviews komt verder naar voren dat IBI/F&I vaak steunt op de toetsen die OVS heeft uitgevoerd. Daarnaast wordt de financial en beleidscontrol dikwijls door FMC-BBC uitgevoerd.

Wij constateren dat de *decentrale controller* (IBI/F&I-control) op papier de verantwoordelijkheid heeft voor de toets op de doel- en rechtmatige uitgaven ten aanzien van BOV Spoor door OVS, maar in praktijk blijkt zij die niet altijd in te (kunnen) vullen. Hierdoor is het voor FMC/BBC niet duidelijk of de toets op financial- en beleidscontrol (die als interne checks and balances gelden) is uitgevoerd door IBI/F&I-control of door OVS. IBI/F&I-control lijkt nog zoekende naar een goede invulling van haar rol en hoe de verzwaring van haar rol ingepast kan worden binnen de beschikbare capaciteit. Dit kunnen we verklaren doordat:

- OVS van oudsher gewend is dat FMC-BBC de financial- en beleidscontrol uitvoert en FMC/BBC soms nog vanuit haar oude rol acteert;
- FMC nog altijd de financial- en beleidscontrol voor grote projecten (die ook onder verantwoordelijkheid OVS vallen) uitvoert;
- OVS de subsidieverantwoordelijkheid draagt en daarmee veel inzicht heeft (en ook in de toekomst nodig heeft) in de financiële aspecten van de BOV.²²

Op het moment dat niet duidelijk is wie de beleids- en financial control uitvoert, kan het voorkomen dat de toets onvoldoende wordt uitgevoerd door de juiste (verantwoordelijke) partij. Dit kan het behalen van alle, maar met name doelstelling c (meer inzicht verkrijgen in de efficiency van de uitgaven aan beheer en onderhoud) in de weg staan.

Dit knelpunt heeft IenM zelf ook gesignaleerd en is daarom gestart met bijeenkomsten tussen FMC-BBC en IBI/F&I-control waarin de rol- en verantwoordelijkheid verdeling tussen FMC en IBI nader wordt besproken.

Aanbeveling

De bestaande taakverdeling is niet bij iedereen bekend. Wij adviseren om deze taakverdeling duidelijk te communiceren binnen zowel OVS, IBI/F&I control als de verschillende directies van FMC. Om te kunnen sturen op de efficiency van de uitgaven aan beheer en onderhoud moet binnen IenM duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor welk deel van de controles op de financiële bijdrage BOV aan ProRail. Wij bevelen aan een of enkele workshops te organiseren onder alle relevante rolhouders met betrekking tot de sturing/ het toezicht op ProRail, waarin de taakverdeling duidelijk wordt. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een rolsimulatie. Daarnaast adviseren wij betrokkenen om in onderling overleg te bezien hoe IBI/F&I voldoende capaciteit kan leveren om haar rol ten aanzien van de subsidie BOV Spoor uit te kunnen voeren.

²² OVS heeft daarmee een andere verantwoordelijkheid dan veel andere directies binnen IenM.

Bijlagen

B. Toelichting op belangrijke bepalingen uit wet- en regelgeving

Bepaling	Tekst (relevante selectie)
Artikel 5 SPW	Onze Minister draagt zorg voor de aanleg en het beheer van hoofdspoorweginfrastructuur.
Artikel 16 SPW	Onze Minister verleent een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het beheer omvat de zorg voor: <ul style="list-style-type: none"> a. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur; b. een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen; c. het leiden van het verkeer over de infrastructuur.
Artikel 17 lid 2 SPW	Aan de concessie worden voorts in elk geval voorschriften verbonden ten aanzien van: <ul style="list-style-type: none"> a. door de beheerder te berekenen tarieven voor diensten aan derden; b. het verstrekken van gegevens aan Onze Minister ten behoeve van: <ul style="list-style-type: none"> 1°. het toezicht op de naleving van de concessie; (...)
Artikel 69 SPW	Behoudens artikel 70, tweede lid, aanhef en onder a, zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet belast de bij besluit van Onze Minister daartoe aangewezen personen.
Artikel 70 SPW	De Autoriteit Consument en Markt is de toezichthoudende instantie, bedoeld in artikel 10, zevende lid, van richtlijn 91/440/EEG en de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2001/14/EG. De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens artikel 17, eerste lid, onderdeel d, en het bepaalde bij of krachtens de artikelen 27, eerste lid, 57 tot en met 63, 67, 68 en 95, eerste volzin.
O&M-besluit IenM 2012, art. 4 lid 8	Het directoraat-generaal Bereikbaarheid heeft als doel de netwerkkwaliteit van luchtwegen, vaarwegen, spoorwegen, havens en het wegennet verder te ontwikkelen, het veilige en duurzame gebruik daarvan te waarborgen en te zorgen voor een goede en verantwoorde inpassing in de leefomgeving. Daarmee hebben het directoraat-generaal Bereikbaarheid en zijn dienstonderdelen de volgende taken: (...)
O&M-besluit IenM 2012, art. 4 lid 8c	de directie Openbaar Vervoer en Spoor: het ontwikkelen en implementeren van beleid met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> i. openbaar vervoer en ander personenvervoer; ii. beheer, gebruik en aanleg van de hoofdspoorinfrastructuur en spoorwegen; iii. goederenvervoer per spoor; en iv. de veiligheid op en rond het spoor;
O&M-besluit art. 12 lid 7a	de directie Begroting en Beleidscontrol: de ingevolge artikel 27 van de Comptabiliteitwet en het Besluit Taak FEZ aan de directeur FEZ opgedragen zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties
O&M-besluit art. 12 lid 7b	De hoofddirectie Financiën, Management en Control en haar dienstonderdelen hebben de volgende taken: <ul style="list-style-type: none"> (...) de directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid: (...) iii. de zorg voor organisatie-inrichting en -sturing, governance en het uitvoeringstoezicht op zelfstandige bestuursorganen; (...)
§ 4 Besluit Infrastructuurfonds	Subsidies voor kapitaallasten, bediening en onderhoud van het landelijk spoorwegnet Artikel 19: Onze Minister verleent jaarlijks de subsidie voor de aanvang van het kalenderjaar waarop de subsidie betrekking heeft. (...)
CW artikel 19	Onze Ministers, ieder met betrekking tot het ministerie met de leiding waarvan hij is belast, zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingen van hun ministeries.
CW artikel 20	Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.
Statuten ProRail	De AvA geeft aanwijzingen betreffende de algemene lijnen van het te volgen financiële, economische en sociale beleid en van het personeelsbeleid (artikel 13.3).

	De AvA dient (met de RvC) goedkeuring te verlenen aan a) het vaststellen en/of wijzigen van de (lange termijn) strategie van de vennootschap (...) (artikel 13.4)
§ 2 Besluit Infrastructuurfonds	Subsidies voor grote projecten
H4/ Art. 16 Beheerconcessie	ProRail stelt jaarlijks met inachtneming van de bepalingen van dit hoofdstuk een beheerplan op.

C. *Betere sturing met aandeelhouderschap (paragraaf 6.3.3. uit LTSA2)*

“Betere sturing met aandeelhouderschap

Het Rijk gaat ook als aandeelhouder intensiever sturen op het realiseren van publieke belangen. De aandeelhouder zal beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de publieke doelen van het spoor, investeringsbeslissingen (al dan niet) goedkeuren, het beloningsbeleid vaststellen en bestuurders en commissarissen benoemen die affiniteit hebben met de publieke taken. De nieuwe Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 vormt de basis voor de invulling van het aandeelhouderschap in ProRail en NS. Binnen het Rijk gaan de ministeries van Financiën (aandeelhouder) en IenM (concessieverlener) intensiever samenwerken, zodat een expliciete afweging wordt gemaakt tussen publieke belangen en de consequenties voor de continuïteit van NS als onderneming. Binnen de Nota Deelnemingenbeleid behoudt NS ruimte om naast reizigersvervoer in Nederland (hieraan gerelateerde) commerciële activiteiten te ontplooiën, zoals de exploitatie van winkels op stations en reizigersvervoer in het buitenland. De randvoorwaarde daarbij is dat deze activiteiten de continuïteit van NS als organisatie niet in gevaar mogen brengen en aantoonbaar bijdragen aan de publieke belangen. Het aandeelhouderschap van ProRail ligt bij IenM. De grote jaarlijkse financiële bijdrage vanuit IenM aan ProRail en de wens om de rol van concessieverlener en aandeelhouder in gezamenlijkheid in te zetten voor een scherpere sturing op ProRail, maken dit noodzakelijk. Dit is in lijn met de nieuwe Nota Deelnemingenbeleid. Vanuit haar aandeelhoudersrol in ProRail zal IenM ProRail meer gaan aanspreken op de publieke functie die ze heeft.

De aandeelhouder in ProRail gaat haar zeggenschap bij benoemingen van leden in de raad van bestuur en de raad van commissarissen - die wordt uitgebreid van vijf naar zes – actiever invullen dan voorheen. Dat begint bij een door de raad van commissarissen op te stellen algemene profielschets van de raad van commissarissen respectievelijk de raad van bestuur.

De raad van commissarissen zal de aandeelhouder, voorafgaand aan de vaststelling hiervan, actief betrekken. Het is daarbij van belang dat de profielschets rekenschap geeft van onder meer maatschappelijke betrokkenheid en kennis van specifieke spoorzaken. In het geval van een vacature zal de raad van commissarissen een voor die vacature op maat gemaakte profielschets opstellen die aansluit bij de algemene profielschets. Deze wordt ook met de aandeelhouder besproken. Vervolgens zal door de raad van commissarissen een ‘long list’ en ‘short list’ van potentiële kandidaten worden opgesteld en besproken met de aandeelhouder. De aandeelhouder beoordeelt of de kandidaten aansluiten bij de voor de vacature opgestelde profielschets. De aandeelhouder kan overwegingen meegeven aan de raad van commissarissen bij specifieke potentiële kandidaten. De aandeelhouder kan indien gewenst een formele aanbeveling doen voor een kandidaat. Eén en ander is in overeenstemming met de Nota Deelnemingenbeleid. De aandeelhouder van NS vult zijn zeggenschap rondom benoemingen van commissarissen en bestuurders op eenzelfde wijze in. Ook zal IenM de statuten van ProRail toetsen aan de publieke belangen zoals verwoord in de nieuwe beheerconcessie en die waar nodig aanpassen. IenM zal als aandeelhouder frequenter met de voorzitter van de raad van commissarissen en de voorzitter van de Raad van Bestuur overleggen.”

D. Geïnterviewde personen

FMC/BOI

Machiel Hendrikse	20 januari 2015
-------------------	-----------------

Koos van der Zalm	27 januari 2015
-------------------	-----------------

FMC/BBC

Ronald Vrolijk	19 januari 2015
----------------	-----------------

Jelte de Jong	
---------------	--

Arco Keus	20 januari 2015
-----------	-----------------

Marilou Kobben	
----------------	--

Auditdienst Rijk (ADR)

Mark van Hooven	20 januari 2015
-----------------	-----------------

IBI/F&I-control/F&I (decentraal control)

Ginny Moesker	20 januari 2015
---------------	-----------------

Frans van Welzen	28 januari 2015
------------------	-----------------

Emma van der Wiel	
-------------------	--

DGB/OVS

Willem Bongaards	20 januari 2015
------------------	-----------------

Thea de Vries	27 januari 2015
---------------	-----------------

Geert Draaier	
---------------	--

Leonard Feis	27 januari 2015
--------------	-----------------

Wouter Metzelaar	
------------------	--

Christiaan Ensing	
-------------------	--

Heidi Boussen	
---------------	--

Hellen van Dongen	28 januari 2015
-------------------	-----------------

Eric Bezem	
------------	--

Bert Verboon	
--------------	--

Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT)

Henny Koppens	27 januari 2015
---------------	-----------------

HBJZ

Jan Carel Jonker	28 januari 2015
------------------	-----------------

SG

Siebe Riedstra	11 februari 2015
----------------	------------------

DG Bereikbaarheid

Lidewijde Ongering	18 februari 2015
--------------------	------------------