



# Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

*Sturen op prestaties*

2009

---

Vergaderjaar 2008–2009

---

**31 919**

**Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 april 2009

Hierbij bieden wij u het op 9 april 2009 door ons vastgestelde rapport «Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Sturen op prestaties» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



Vergaderjaar 2008–2009

**31 919**

## **Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Sturen op prestaties**

#### **Inhoud**

<b>Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties</b>		<b>5</b>	<b>Deel II: Onderzoeksbevindingen</b>		<b>19</b>
<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>21</b>
1.1	Aanleiding voor ons onderzoek	7	1.1	Achtergrond en aanleiding	21
1.2	Beschrijving prestatiegerichte aansturing	7	1.2	Vraagstelling en opzet onderzoek	22
1.3	Opzet onderzoek	8			
<b>2</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>Beheerconcessie: sturen op output</b>	<b>24</b>
2.1	Hoofdconclusie	9	2.1	Verantwoordelijkheden	24
2.2	Scheiden van beleid en toezicht	9	2.2	Totstandkoming jaarlijkse prestatieafspraken	24
2.2.1	Conclusie	9	2.3	Beoogde doelen van de sturingsrelatie	25
2.2.2	Aanbeveling	10	<b>3</b>	<b>Beleid en toezicht</b>	<b>26</b>
2.3	Middelen om bij te sturen	11	3.1	Rollen minister van VenW	26
2.3.1	Conclusie	11	3.2	Beleidsbepalende functies	26
2.3.2	Aanbeveling	12	3.3	Toezichthoudende functies	27
2.4	Sturen op beleidsdoelen	13	<b>4</b>	<b>Interventiemogelijkheden</b>	<b>29</b>
2.4.1	Conclusie	13	4.1	Interventiemogelijkheden als concessieverlener	29
2.4.2	Aanbeveling	14	4.2	Interventiemogelijkheden als aandeelhouder	29
<b>3</b>	<b>Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>Aansturing op beleidsdoelen</b>	<b>30</b>
3.1	Reactie van de minister van VenW	15	5.1	Beleidsdoelstellingen en langetermijnvisie spoor	30
3.2	Reactie van de minister van Financiën	16	5.2	Aansturing op beleidsdoelstellingen	30
3.3	Reactie van de Raad van Bestuur van ProRail	17	5.2.1	Concessietaken: beheer en onderhoud	30
3.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	17	5.2.2	Projecten: aanleg nieuwe infrastructuur	31
				<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>32</b>



**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIES**



## 1 OVER DIT ONDERZOEK

Voor een deel van de beheer- en onderhoudstaken die infrastructuurbeheerder van het spoor ProRail uitvoert stuurt de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) ProRail sinds 1 januari 2008 aan op vooraf afgesproken prestaties. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar hoe de minister ProRail op deze afspraken aanstuurt.

Hieronder lichten we toe waarom we dit onderzoek uitvoeren. We schetsen in het kort hoe het systeem van sturing van ProRail op vooraf afgesproken prestaties in elkaar zit. In hoofdstuk 2 bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In deel II van dit rapport bespreken we de onderliggende bevindingen van ons onderzoek.

### 1.1 Aanleiding voor ons onderzoek

Naar aanleiding van het rapport *Op de Rails*<sup>1</sup> van de Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat heeft de minister van VenW besloten om per 1 januari 2008 over te gaan op aansturing van ProRail op vooraf afgesproken prestaties («outputsturing»)<sup>2</sup>. Volgens de minister prikkelt deze nieuwe vorm van aansturen ProRail om goed te presteren.

Ons onderzoek richt zich op de vraag hoe het Ministerie van VenW invulling heeft gegeven aan zijn opdrachtgeverschap ten opzichte van ProRail. We richten ons daarbij in het bijzonder op de wijze waarop het Ministerie van VenW ProRail aanstuurt op vooraf afgesproken prestaties.

De aanleiding om hier in dit stadium onderzoek naar te doen is het feit dat diverse externe onderzoeksbureaus de afgelopen jaren al onderzocht hebben in hoeverre ProRail gereed was om op output gestuurd te worden.<sup>3</sup> De aansturende rol van het Ministerie van VenW kwam in deze onderzoeken in mindere mate aan bod. Om de Tweede Kamer een volledig beeld te kunnen geven van de prestaties en relaties in de vernieuwde spoorsector, hebben wij de aansturende rol van het ministerie onderzocht.

Conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek zijn gebaseerd op de ervaringen met outputsturing gedurende het eerste half jaar van 2008 en het overgangsjaar 2007. Vanaf dat moment wordt ProRail al gedeeltelijk op output aangestuurd. Onze aanbevelingen dienen ter versterking van de rol van het Ministerie van VenW als opdrachtgever.

### 1.2 Beschrijving prestatiegerichte aansturing

Kern van outputsturing is dat het Ministerie van VenW ProRail op vooraf afgesproken geleverde prestaties aanstuurt, zonder zich bezig te houden met hoe ProRail deze prestaties realiseert. Daarbij is de minister van VenW volgens de Spoorwegwet verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. Via de *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur 2005* heeft de minister ProRail opdracht verleend om zorg te dragen voor:<sup>4</sup>

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
- een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel voor de beheerder als voor vervoerders;

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2005). *Op de Rails, Onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 984, nr. 22.

<sup>2</sup> Outputsturing betekent dat het Ministerie van VenW en ProRail afspraken maken over het gewenste prestatieniveau en de daarvoor benodigde middelen. Het ministerie beperkt zich vervolgens tot het monitoren van deze afspraken.

<sup>3</sup> Zie o.a. Booz Allen Hamilton (2007), Holland Consulting Group (2007), McKinsey (2008).

<sup>4</sup> Ministerie van VenW (2005), *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur 2005*.



- het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

Het Ministerie van VenW heeft ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de invulling van deze taken bij ProRail te leggen. ProRail stelt jaarlijks een beheerplan op waarin voorstellen worden gedaan voor de te leveren prestaties. Deze voorstellen komen tot stand in overleg met vervoerders en lokale overheden. Na instemming van de minister van VenW met het beheerplan, dient ProRail de afgesproken prestaties te realiseren. Elk kwartaal rapporteert zij daarover aan het ministerie. Aan het eind van het jaar dient het ministerie als opdrachtgever de door ProRail gerealiseerde prestaties te vergelijken met de vooraf gemaakte afspraken.

Om de afgesproken prestaties te kunnen leveren, verleent het Ministerie van VenW op jaarbasis circa € 2 miljard subsidie aan ProRail.<sup>5</sup> In 2007 was hiervan € 513 miljoen bestemd voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur en € 1 367 miljoen voor het beheer en onderhoud van bestaande railinfrastructuur.

Voor een uitgebreide toelichting op de opzet en werking van deze aansturingrelaties verwijzen wij naar deel II van dit rapport.

### **1.3 Opzet onderzoek**

De twee vragen die we met dit onderzoek beantwoorden zijn:

- Hoe geeft het Ministerie van VenW invulling aan zijn opdrachtgeverschap ten opzichte van ProRail?
- Hoe kan het Ministerie van VenW verder groeien in zijn rol als goed opdrachtgever?

Bij het beantwoorden van deze vragen hebben we ons primair gericht op de wijze waarop het Ministerie van VenW ProRail op output aanstuurt.

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij de uitwerking van het outputsturingconcept in diverse (beleids)documenten, relevante wet- en regelgeving en Kamerstukken bestudeerd. Ook eerder door externe onderzoeksbureaus uitgevoerde studies vormden een belangrijke bron. Daarnaast zijn medewerkers en directieleden van het Ministerie van VenW en ProRail geïnterviewd. Het onderzoek vond plaats tussen augustus 2008 en januari 2009.

---

<sup>5</sup> Subsidieverlening van VenW aan ProRail is gebaseerd op het *Besluit Infrastructuurfonds (1993)* en de *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 4.

## 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Hoofdconclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat het Ministerie van VenW ProRail meer op vooraf afgesproken prestaties is gaan aansturen. Het ministerie heeft echter een aantal stappen te doen waarmee het zijn rol als opdrachtgever kan verbeteren.

In 2007 werd ProRail voor de taken uit de beheerconcessie al gedeeltelijk op output aangestuurd; vanaf 1 januari 2008 is hiervoor volledig overgegaan op outputsturing. Het Ministerie van VenW en ProRail hebben prestatieafspraken gemaakt waarover aan het einde van het jaar verantwoording plaats vindt. Gedurende 2007 en het eerste half jaar van 2008 is zichtbaar geweest dat het Ministerie van VenW over het algemeen meer afstand heeft genomen van de bedrijfsvoering van ProRail. Het ministerie stuurt ProRail meer van afstand aan op te leveren en gerealiseerde prestaties. Dit is in lijn met de uitgangspunten van de filosofie van outputsturing. Voor de taken waar ProRail in 2007 op vooraf afgesproken prestaties werd aangestuurd, is ProRail deze afspraken nagekomen.

Desalniettemin zijn er nog aspecten waarin het ministerie verder kan groeien in zijn opdrachtgeverschap. In het bijzonder gaat het daarbij om:

- het scheiden van toezicht en beleid;
- het opzetten en hanteren van een «interventieladder»;
- het consistent aansturen op beleidsdoelstellingen vanuit een lange termijn visie op het spoor.

Onderstaand zijn deze deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen verder uiteengezet.

### 2.2 Scheiden van beleid en toezicht

#### 2.2.1 Conclusie

##### *Samenloop rollen Directie Spoorvervoer*

De Directie Spoorvervoer van het Ministerie van VenW vervult zowel diverse beleidsbepalende functies als toezichthoudende functies ten opzichte van ProRail. Om risico's op dubbele petten en mogelijke belangentegenstellingen te vermijden, hanteren we als norm dat toezichthoudende functies moeten zijn gescheiden van beleidsbepalende functies.<sup>6</sup> Dit vergroot de transparantie in en onafhankelijkheid van de aansturing, in dit geval van ProRail.

Tot de beleidsbepalende functies behoren de rollen van concessieverlener, subsidieverlener en wet- en regelgever. Tot de toezichthoudende functies behoren het aandeelhouderschap van ProRail<sup>7</sup> en het toezicht op de uitvoering van de concessie.

##### *Ongepast aandeelhouderschap*

We vinden het niet passend dat de minister van VenW optreedt als aandeelhouder van ProRail. In de *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* uit 2007 van het Ministerie van Financiën is vastgesteld dat voor een klein aantal staatsdeelnemingen, waaronder ProRail, niet de minister van Financiën maar de vakminister verantwoordelijkheid draagt. Uitgangspunt daarbij is dat dit geldt voor deelnemingen «waarbij op operationeel niveau een duidelijke sturing en invloed van de overheid is gewenst».<sup>8</sup> Met het

<sup>6</sup> Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording*.

<sup>7</sup> Via NS Railinfratruster NV, dat 100% aandeelhouder is van ProRail.

<sup>8</sup> Ministerie van Financiën (2007), *Nota Staatsdeelnemingenbeleid*, pag. 18.

afgeven van de beheerconcessie in haar huidige vorm wil VenW echter juist afstand nemen van het operationele niveau bij de aansturing van ProRail. De uitzondering op het staatsdeelnemingenbeleid is daarmee voor het Ministerie van VenW en ProRail niet meer van toepassing.

In ons rapport *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk* uit 2005 hebben we aanbevolen om het beheer van staatsdeelnemingen zo veel mogelijk aan de minister van Financiën over te dragen.<sup>9</sup> De minister van VenW heeft indertijd in reactie daarop aangegeven dat het in de lijn der verwachting ligt dat het Ministerie van VenW de deelneming in ProRail overdraagt aan de minister van Financiën. Tot op heden heeft deze overdracht nog niet plaatsgevonden.

#### *Onafhankelijkheid toezicht niet gewaarborgd*

Doordat het toezicht op de naleving van de concessie eveneens is ondergebracht bij de Directie Spoorvervoer, is de onafhankelijkheid van deze vorm van toezicht niet gewaarborgd. Daardoor bestaan er risico's op samenloop van rollen en mogelijke belangentegenstellingen binnen deze directie.

#### *2.2.2 Aanbeveling*

Om de transparantie en de onafhankelijkheid in de aansturing van ProRail te vergroten, bevelen wij de minister aan om de beleidstaken van de toezichthoudende taken te scheiden.

#### *Aandeelhouderschap naar Financiën*

Door het aandeelhouderschap onder te brengen bij de minister van Financiën worden de toezichthoudende functies duidelijker gescheiden van de beleidsmatige functies. Bovendien wordt daarmee voldaan aan de uitgangspunten van zowel de beheerconcessie als de Nota Staatsdeelnemingenbeleid. In de Nota Staatsdeelnemingenbeleid staat opgenomen dat het Ministerie van Financiën overlegt met het vakdepartement over het meenemen van publieke belangen in de rol van de minister van Financiën als aandeelhouder.<sup>10</sup>

#### *Positionering onafhankelijk toezicht*

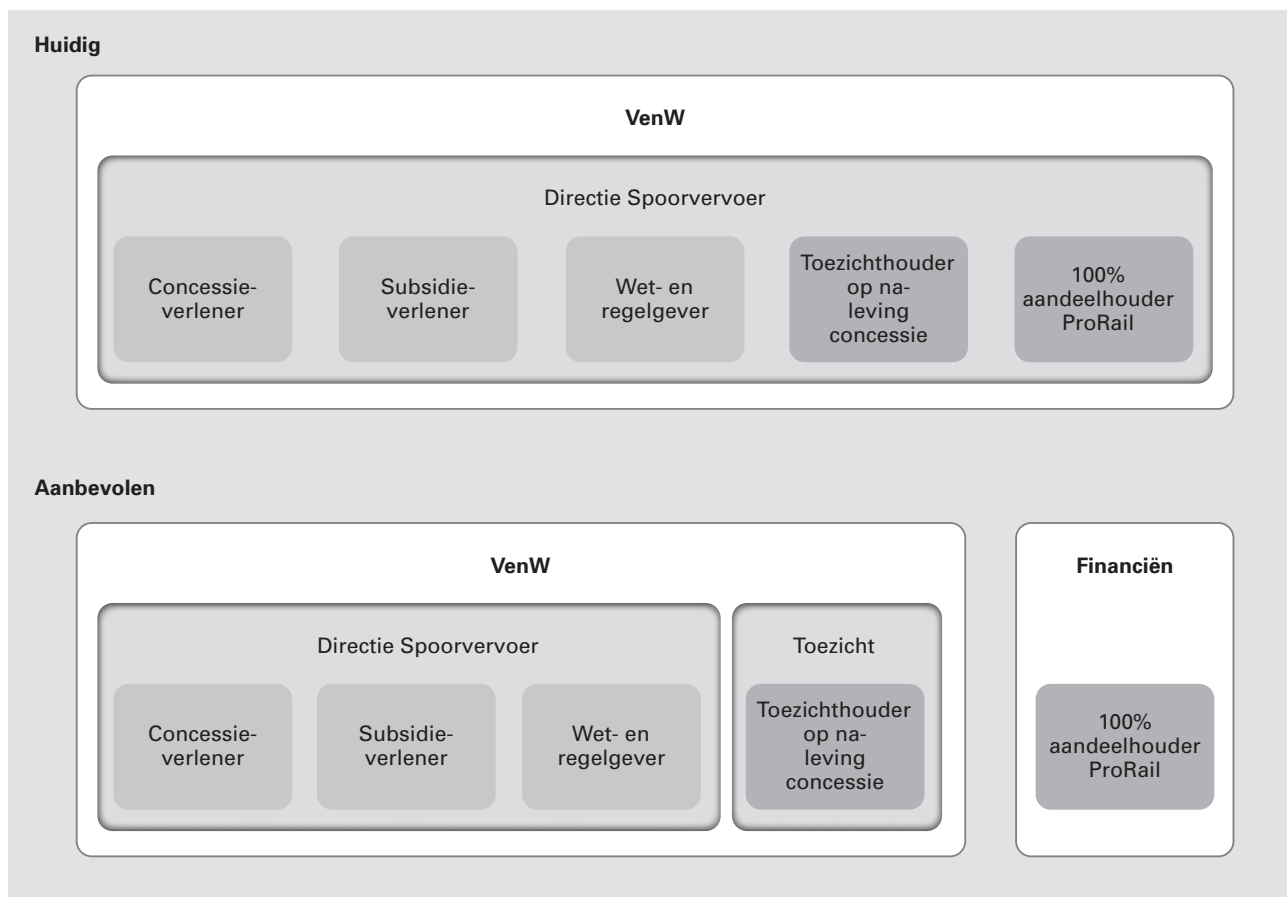
Daarnaast vinden wij het wenselijk dat er een onafhankelijke toezicht-eenheid binnen het Ministerie van VenW wordt ingesteld. Deze afdeling zou de voorstellen en prestaties van ProRail moeten toetsen aan de hand van door de Directie Spoorvervoer opgestelde (beleids)kaders en daar aan deze directie advies over uit kunnen brengen. Mede op basis van deze adviezen kan de Directie Spoorvervoer vervolgens ProRail beleidsmatig aansturen.

---

<sup>9</sup> Algemene Rekenkamer (2005), *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk*.

<sup>10</sup> Ministerie van Financiën (2008), *Nota Staatsdeelnemingenbeleid*, pag. 4.

Figuur 1 Huidige en aanbevolen beleid- en toezichtrelaties tussen Ministerie van VenW en ProRail



## 2.3 Middelen om bij te sturen

### 2.3.1 Conclusie

ProRail is in 2007 de afspraken met het Ministerie van VenW nagekomen. Desondanks blijkt uit het onderzoek dat de minister van VenW als concessieverlener niet beschikt over voldoende middelen die voor alle situaties passend zijn om ProRail mee aan te sturen, indien de prestaties achterblijven bij wat is afgesproken. Daarbij kan (zoals hiervoor is geconstateerd) het door elkaar lopen van de verschillende rollen van het ministerie, tot gevolg hebben dat interventie-instrumenten door elkaar worden gebruikt.

Wij vinden dat een opdrachtgever over voldoende toereikende interventie-instrumenten dient te beschikken en deze moet toepassen als de prestaties van de opdrachtnemer achterblijven bij de afspraken. Daarbij dienen deze instrumenten aan te sluiten op de rol die een opdrachtgever vervult.

#### *Incomplete interventieladder concessieverlener*

In de beheerconcessie zijn vier interventie-instrumenten opgenomen die

de minister als concessieverlener heeft. In oplopende zwaarte bestaat deze «interventieladder» uit:

- overleg- en informatieplicht;
- bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

In deze ladder ontbreken echter enkele treden, namelijk tussen de instrumenten «overleg- en informatieplicht» en «bestuursdwang». Elk kwartaal overleggen het Ministerie van VenW en ProRail op medewerkers- en directieniveau. Het is daardoor niet duidelijk welke *sanctionerende* werking (aanvullend) overleg heeft. Daarentegen is de sanctionerende werking die uitgaat van bestuursdwang of last onder dwangsom groot.

#### *Interventie-instrumenten aandeelhouder*

Naast de genoemde interventie-instrumenten die het Ministerie van VenW als concessieverlener ter beschikking staan, biedt de rol van aandeelhouder eveneens interventiemogelijkheden. Het gaat hierbij om de mogelijkheden tot het benoemen, belonen en ontslaan van leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van ProRail.

Naast deze reguliere aandeelhoudersinstrumenten heeft het Ministerie van VenW in zijn toezichtvisie op ProRail opgenomen niet alleen via de rol als concessiebeheerder maar ook via de rol als aandeelhouder te willen sturen op «prestaties van ProRail, belangrijke ontwikkelingen en risico's.»<sup>11</sup> Het Ministerie van VenW ziet daarmee een actieve rol als aandeelhouder voor zichzelf weggelegd.

Hierdoor ontstaat het risico dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de interventie-instrumenten die bij het aandeelhouderschap horen om de ontbrekende trede in de interventieladder van de concessieverlener mee op te vullen (zie ook paragraaf 2.2.1).

#### *2.3.2 Aanbeveling*

Wij bevelen de minister van VenW aan om een passende interventieladder in te stellen. Daarbij is het van belang dat de grote stap tussen informatie- en overlegplicht en bestuurlijke dwang kleiner wordt gemaakt door een of meer tredes met aanvullende interventiemogelijkheden in te stellen.

#### *Uitbreiden interventieladder*

Aanvullende mogelijkheden om de «interventieladder» uit te breiden zijn de volgende instrumenten (in oplopende zwaarte):

- het afgeven van een formele waarschuwing;
- het stellen van een ultimatum waarbinnen verbeteringen merkbaar moeten zijn;
- het opschorten van een deel van de subsidie.

Met deze extra treden op de interventieladder is de minister van VenW in staat om ProRail met maatwerk aan te sturen op de gewenste prestaties. Daarbij sluiten dergelijke interventies beter aan op aard en ernst van eventuele tekortkoming dan momenteel mogelijk is. Aanvullende interventie-instrumenten dienen evenals de huidige instrumenten opgenomen te worden in de beheerconcessie.

<sup>11</sup> Ministerie van VenW, *Toezicht op en in de spoorsector* (2008), deel visie ProRail, pag. 25.

Het is van belang dat de nieuwe instrumenten passen binnen de uitgangspunten van het sturen op output. Dit betekent dat het Ministerie van VenW

zich moet blijven richten op het sturen op afstand en niet op het aanwijzen van te nemen maatregelen.

## 2.4 Sturen op beleidsdoelen

### 2.4.1 Conclusie

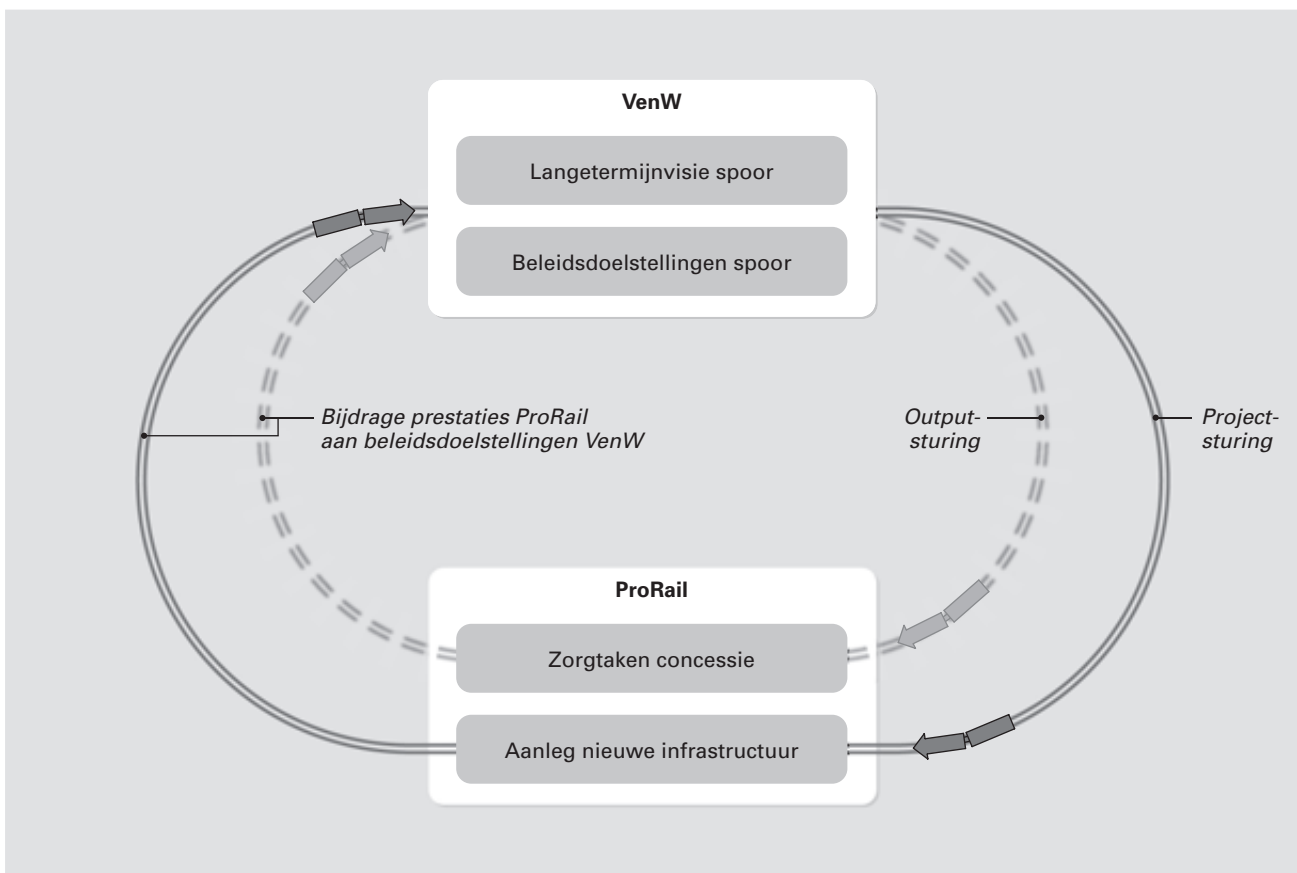
Het Ministerie van VenW hanteert verschillende sturingsvormen ten opzichte van ProRail:

- outputsturing voor concessietaken (reguliere subsidie: circa € 1,3 miljard in 2007);
- projectsturing voor specifieke doelen (geormerkte financiering: circa € 0,5 miljard in 2007);
- inputsturing voor arbeidsveiligheid en milieu (financiering uit reguliere subsidie) om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Het is ons niet duidelijk hoe het Ministerie van VenW ProRail aanstuurt om de beleidsdoelstellingen van het ministerie te realiseren. Het ministerie zou hiervoor de activiteiten van ProRail – die zijn vastgelegd in het beheerplan – zichtbaar moeten toetsen op de bijdrage die deze activiteiten leveren aan de beleidsdoelstellingen.

In onderstaande figuur en de toelichting daaronder is de samenhang tussen de doelstellingen van het Ministerie van VenW en de sturingsvormen voor ProRail weergegeven.

Figuur 2 Samenhang tussen beleidsdoelen Ministerie van VenW en sturingsvormen ProRail



### *Langetermijnvisie en beleidsdoelstellingen*

In de *Nota Mobiliteit* is de langetermijnvisie van het kabinet op het spoor verwoord. Hogere betrouwbaarheid en betere benutting van de bestaande railinfrastructuur volstaan om de hierin opgenomen verwachte groei van het personen- en het goederenvervoer te kunnen opvangen (15–20% meer reizigerskilometers en verdubbeling tot verdrievoudiging van tonnen vracht tot 2020). ProRail en vervoerders zorgen samen voor een hogere betrouwbaarheid en een betere benutting van de infrastructuur. Om de betrouwbaarheid te vergroten wordt ingezet op structureel onderhoud en vervanging van de verouderde infrastructuur. Tot 2012 is hiervoor het *Herstelplan Spoor* opgesteld.<sup>12</sup>

Naast deze langetermijndoelstelling wil het kabinet het personenvervoer per trein in deze kabinetsperiode met 5% per jaar laten groeien. Jaarlijks terugkerende beleidsdoelstellingen uit de begroting zijn het realiseren van betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid (art. 34.03 van de begroting van het Ministerie van VenW).

### *Verband tussen sturing op doelstellingen en sturingsvormen*

Via de uitvoering van de taken uit de concessie door ProRail stuurt het Ministerie van VenW op het bereiken van de doelstellingen uit de begroting. De taken van de concessie hebben betrekking op de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding.

Voor specifieke beleidsdoelstellingen, zoals de uitvoering van het *Herstelplan Spoor* en het bereiken van 5% reizigersgroei, stelt het Ministerie van VenW aparte budgetten aan ProRail beschikbaar. Dit gebeurt via projectmatige aansturing. Het gaat hier met name om de aanleg van nieuwe infrastructuur.

Om de doelstellingen op het terrein van arbeidsveiligheid en milieu te kunnen realiseren heeft het Ministerie van VenW inspraak in de te treffen maatregelen.

Het Ministerie van VenW is met andere woorden voor de realisatie van de doelstellingen afhankelijk van de te leveren prestaties door ProRail. Dit in tegenstelling tot de twee andere sturingsvormen waarbij het ministerie zelf de prestaties kan bepalen.

Het ministerie heeft aangegeven de taken uit de concessie als randvoorwaardelijk te zien voor het bereiken van eerdergenoemde groeidoelstelling van 5% reizigersgroei. Het ministerie heeft echter niet kunnen aangeven welke concrete prestaties van ProRail op dit gebied voldoende bijdragen aan deze groeidoelstelling.

### *2.4.2 Aanbeveling*

We bevelen de minister van VenW aan om te bepalen hoe hij ProRail op output aan kan sturen op het bereiken van beleidsdoelstellingen, zoals de toename van het aantal reizigers met 5%. Dit is nodig om zijn opdrachtgeverschap consistent en vollediger in te kunnen vullen. Daarbij past het dat het Ministerie van VenW inzicht heeft in de bijdrage die deze prestaties van ProRail leveren aan het realiseren van deze doelstellingen. Wij bevelen aan de gehanteerde vormen van project- en outputsturing meer op één lijn te brengen.

---

<sup>12</sup> Ministerie van VenW en Ministerie van VROM, *Nota Mobiliteit* (2004), pag. 52–54.

### **3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

We hebben ons onderzoek voor een reactie voorgelegd aan de minister van VenW, de minister van Financiën en de Raad van Bestuur van ProRail. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties, gevolgd door ons nawoord. Een integrale weergave van de reacties is te vinden op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### **3.1 Reactie van de minister van VenW**

De minister van VenW heeft op 2 april 2009 gereageerd op ons onderzoek. De minister onderschrijft onze conclusie dat hij ProRail meer op vooraf afgesproken prestaties is gaan aansturen. Ook vindt hij het belangrijk dat de professionalisering in het kader van outputsturing wordt gecontinueerd. Daartoe zullen de aanbevelingen uit de rapporten van de Holland Consulting Group en McKinsey worden geïmplementeerd. Ook ons rapport draagt volgens de minister bij aan deze verdere professionalisering en sluit ook aan bij de evaluatie van de Spoorwegwet. De minister geeft aan ons rapport nadrukkelijk te betrekken bij het kabinetstandpunt over de evaluatie. De minister van VenW gaat in zijn reactie vervolgens nader in op onze aanbevelingen.

##### *Scheiden van beleid en toezicht*

De minister zegt toe onze aanbeveling om het aandeelhouderschap onafhankelijk te positioneren over te nemen. Onze aanbeveling om het aandeelhouderschap onder te brengen bij de minister van Financiën deelt hij echter niet. Vanwege de verdere professionalisering zal de minister van VenW het aandeelhouderschap in een aparte toezichtseenheid plaatsen, buiten de Directie Spoorvervoer. Hij zal dit zo snel mogelijk doen na de invoering van het structuurregime ProRail per 4 september 2009. In zijn reactie licht de minister toe waarom bewust is gekozen het aandeelhouderschap onder te brengen bij het Ministerie van VenW. Hij verwijst hierbij naar de operationele beleidsmatige verwevenheid tussen ProRail en het Ministerie van VenW, de grotendeels publieke financiering (€ 2 miljard) van ProRail en de borging van het op orde zijn van de zorgtaken van ProRail als publieke dienstverlener. De sturing als aandeelhouder ervaart de minister als aanvullend vanuit zijn rol als concessie- en subsidieverlener. De minister geeft aan zich ervan bewust te zijn dat hij hiermee afwijkt van zijn reactie in ons rapport *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk* uit 2005.

De aanbeveling om het toezicht op de naleving van de beheersconcessie onder te brengen bij een onafhankelijke toezichtseenheid deelt de minister niet. Het toezicht is naar zijn mening nauw verweven met de beleidsfunctie. Er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij het toezicht wordt uitgeoefend door de opdrachtgever. Het onafhankelijk positioneren van het toezicht op de concessie zou ten koste gaan van de samenhang tussen de uitvoering van de concessie en het spoorbeleid, tussen outputsturing en projectsturing en tussen de subsidieverlening en de uitvoering van de concessie. De minister wil daarom deze rollen niet scheiden. Daarbij tekent hij aan dat in het bestaande toezicht voldoende *checks and balances* zijn opgenomen.

##### *Uitbreiden interventieladder*

De minister onderschrijft de aanbeveling om de interventieladder uit te breiden. Deze aanbeveling is in lijn met de bevindingen uit de evaluatie



van de Spoorwegwet. Hij geeft aan dat in het kabinetsbesluit over de evaluatie dit verder zal worden uitgewerkt. Vervolgens licht de minister toe hoe hij met de drie suggesties van Algemene Rekenkamer om wil gaan. Het afgeven van een formele waarschuwing wil hij bezien in samenhang met het instrument bestuurlijke boete. Het stellen van een ultimatum past bij de al bestaande last onder dwangsom. Dit instrument wil hij uitbreiden met een aanwijzingsbevoegdheid voor onder meer onderdelen uit het beheerplan die instemming van hem vragen. De suggestie om een deel van de subsidie op te schorten wil hij betrekken bij een onderzoek naar aanvullende interventiemogelijkheden bij het verlenen van subsidies.

#### *Sturen op beleidsdoelen*

De noodzaak van helderheid tussen het Ministerie van VenW en ProRail over de verschillende vormen van sturing onderschrijft de minister. Dit is volgens hem ook in lijn met de aanbevelingen van McKinsey. De minister geeft aan dat dit onderwerp verder ook aan de orde komt in de evaluatie van de Spoorwegwet.

Ook is de minister het eens met de noodzaak van een heldere aansturing op de beleidsdoelen. Hij is echter van mening dat de aansturing op beleidsdoelen helder en consistent is. In de reactie licht hij project- en outputsturing toe aan de hand van het 5%-groeiprogramma.

De minister vindt echter ook dat het inzicht in de relatie tussen de prestaties van ProRail en de beleidsdoelstellingen moet worden verbeterd. Dit zal hij doen door binnen het beheerplan de samenhang transparanter te maken tussen de projectsturing op het 5%-groeiprogramma en de outputsturing op het beheer. Verder zal hij de vastlegging van het resultaat van de beoordeling van het beheerplan op basis van het beoordelingskader verder verbeteren.

### **3.2 Reactie van de minister van Financiën**

De minister van Financiën heeft op 25 maart 2009 gereageerd op ons onderzoek. In zijn reactie gaat hij in op onze aanbeveling om het aandeelhouderschap van ProRail over te dragen aan zijn ministerie. De minister onderschrijft onze aanbeveling niet en is van mening dat het voor de hand ligt dat het aandeelhouderschap van ProRail onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW blijft. Hij sluit zich hiermee aan bij de mening en de redenering van de minister van VenW.

Volgens de minister van Financiën is er ook na de overgang op outputsturing van ProRail nog steeds geen goede scheiding te maken tussen een zelfstandig functionerende onderneming en de beleidsmatige aspecten. Hij merkt op dat een belangrijk aspect waarin ProRail verschilt van de deelnemingen die momenteel wel onder zijn beheer vallen, het feit is dat ProRail voor het overgrote gedeelte van haar inkomsten afhankelijk is van de subsidie van het Ministerie van VenW. Hierdoor kan het ministerie onder meer meesturen in zowel de strategie van de onderneming als de investeringen die ProRail doet, taken die normaal gesproken bij de aandeelhouder liggen. De minister wijst erop dat door het aandeelhouderschap over te hevelen naar het Ministerie van Financiën hiermee al snel, vooral gegeven de subsidierelatie, het risico van twee kapiteins op één schip ontstaat.

### **3.3 Reactie van de Raad van Bestuur van ProRail**

Op 30 maart 2009 heeft de Raad van Bestuur van ProRail gereageerd op ons onderzoek. In zijn reactie bevestigt de raad dat het Ministerie van VenW ProRail meer op vooraf afgesproken prestaties is gaan aansturen. Dat de in de Spoorwegwet beoogde ordening werkt, blijkt volgens ProRail uit de duidelijk verbeterde prestaties van de spoorsector, de versterking van de onderlinge samenwerking en de optimale benutting van de ruimte binnen de door het Ministerie van VenW gestelde kaders. Als voorbeeld hiervan noemt de Raad van Bestuur dat zij samen met de vervoerders invulling geven aan de kabinetsdoelstelling om het vervoer per spoor met 5% te laten groeien.

Vervolgens geeft de Raad van Bestuur van ProRail aan dat juist voor het realiseren van deze doelstelling, het van belang is dat de rolverdeling tussen het Ministerie van VenW en ProRail helder is. Onze aanbevelingen gericht op een verduidelijking van de verschillende rollen van het ministerie en een verbijzondering van de aandeelhoudersrol van de overheid, kunnen hieraan bijdragen. Dit geldt volgens ProRail ook voor de aanbevolen uitbreiding van de interventieladder in de aansturingrelatie tussen het Ministerie van VenW en ProRail. Wel gaat ProRail er daarbij vanuit dat nader wordt uitgewerkt welk instrument op welke situatie kan worden toegepast.

### **3.4 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Het verheugt ons dat in de bestuurlijke reacties wordt ingestemd met onze hoofdconclusie in het rapport. Verder zijn zowel de minister van VenW als ProRail het met ons eens dat de professionalisering van de outputsturing moet worden voortgezet.

Niet al onze aanbevelingen daartoe neemt de minister van VenW echter over, terwijl de Raad van Bestuur van ProRail zich wel kan vinden in onze aanbevelingen. We kunnen ons vooralsnog vinden in de toezegging van de minister van VenW om zijn toezichhoudende rol als aandeelhouder van ProRail onder te brengen in een aparte eenheid buiten de Directie Spoorvervoer. Hiermee gaat de minister in op een belangrijk onderdeel van onze aanbeveling over het scheiden van beleid en toezicht. Wel blijven we van mening dat het onderbrengen van het aandeelhouderchap van ProRail bij het Ministerie van Financiën een duidelijker waarborg biedt voor organisatorische onafhankelijkheid. Wij zullen het aandeelhouderchap door het Ministerie van VenW dan ook blijven volgen. We betreuren het dat de minister van VenW deze scheiding niet doorvoert wat zijn rol als toezichhouder op de concessie betreft. Onze voorstellen voor het aandeelhouderchap van ProRail en het toezicht op ProRail bieden naar onze mening een betere waarborg voor organisatorische onafhankelijkheid. Dat de minister van VenW vindt dat het inzicht in de relatie tussen de prestaties van ProRail en de beleidsdoelen moet worden verbeterd, zien wij als een ondersteuning van onze aanbeveling te bepalen hoe ProRail aan te sturen op het bereiken van de beleidsdoelen.

We waarderen het dan ook dat de minister van VenW heeft aangegeven ons rapport nadrukkelijk te willen betrekken bij het kabinetstandpunt over de evaluatie van de Spoorwegwet. Dit biedt de Tweede Kamer de mogelijkheid om de verschillende opties voor het organiseren van het aandeelhouderchap, het toezicht en het aansturen op beleidsdoelen tegen elkaar af te wegen.

## OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<b>Hoofdconclusie</b> Paragraaf 2.1	Ministerie van VenW is ProRail afgelopen jaren meer op vooraf afgesproken prestaties gaan aansturen.		
<b>Deelconclusies</b> Paragraaf 2.2	Uitzondering op staatsdeelnemingen-beleid voor Ministerie van VenW en ProRail is niet meer van toepassing na overgang op outputsturing.	Breng aandeelhouderschap van ProRail onder bij minister van Financiën.	Aandeelhouderschap ProRail wordt elders ondergebracht binnen Ministerie van VenW.
	Onafhankelijkheid van toezicht op naleving concessie ProRail is niet gewaarborgd doordat toezicht en beleid in handen is van dezelfde directie van Ministerie van VenW.	Stel een onafhankelijke toezichteenheid in binnen Ministerie van VenW voor toezicht op de naleving van de concessie door ProRail.	
Paragraaf 2.3	Interventieladder is incompleet omdat interventie-instrumenten van Ministerie van VenW niet op elkaar aansluiten.	Breid interventieladder uit met extra treden, bijvoorbeeld afgeven formele waarschuwing, stellen van ultimatum, opschorten deel subsidie.	Uitbreiding interventieladder komt aan orde in kabinetstandpunt evaluatie Spoorwegwet.
Paragraaf 2.4	Niet duidelijk is hoe Ministerie van VenW ProRail aanstuurt op realisatie van beleidsdoelen.	Bepaal hoe ProRail aan te sturen op output voor realisatie beleidsdoelstellingen. Verkrijg inzicht in bijdrage ProRail aan realisatie beleidsdoelstellingen Ministerie van VenW.	Inzicht in relatie tussen beheerplan ProRail en beleidsdoelstellingen wordt verbeterd. Komt verder aan orde in kabinetstandpunt evaluatie Spoorwegwet.

## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN**



## **1 INLEIDING**

In dit deel van het rapport geven we een onderbouwing van onze conclusies uit deel I. In hoofdstuk 2 behandelen we de sturingsrelatie tussen het Ministerie van VenW en ProRail zoals geregeld in de beheerconcessie. Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillende rollen binnen de verantwoordelijke directie van het Ministerie van VenW voor de spoorsector. In hoofdstuk 4 bespreken we de interventie-instrumenten die het ministerie tot zijn beschikking heeft om ProRail aan te sturen. Tot slot gaan we in hoofdstuk 5 in op de wijze waarop het Ministerie van VenW ProRail aanstuurt op het bereiken van zijn beleidsdoelen.

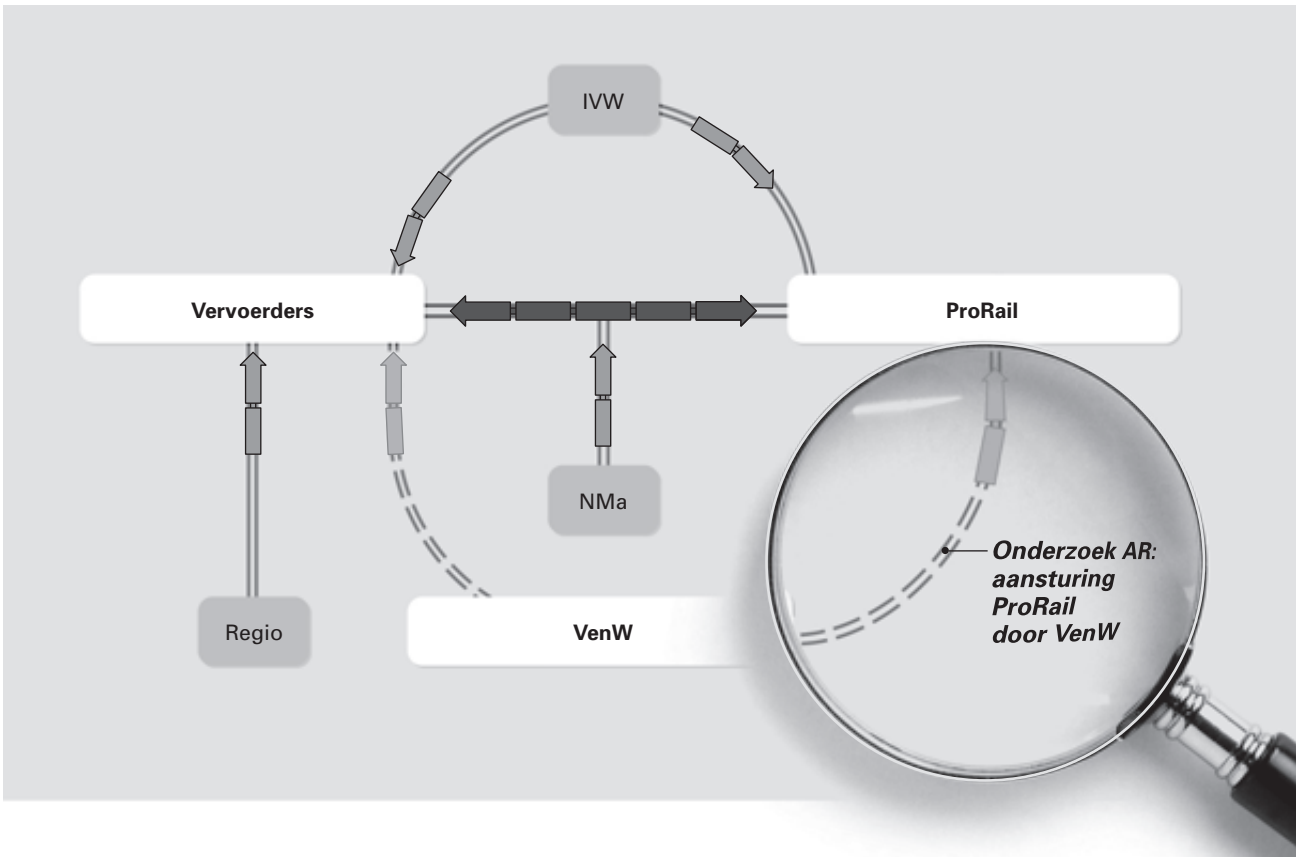
### **1.1 Achtergrond en aanleiding**

Naar aanleiding van het rapport *Op de Rails* van de Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat heeft de minister van VenW besloten om per 1 januari 2008 over te gaan op outputgerichte aansturing van ProRail. Deze sturing op vooraf afgesproken prestaties moet volgens beide partijen leiden tot een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de spoorsector.

Het adviesbureau Holland Consulting Group (HCG) heeft eind 2007 in opdracht van het Ministerie van VenW onderzocht of ProRail klaar is voor de outputsturing. Met enkele kanttekeningen beantwoordde HCG deze vraag positief. Mede op basis daarvan heeft het ministerie besloten om vanaf 1 januari 2008 over te gaan op het aansturen van ProRail op geleverde output.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is vooral gericht op de wijze waarop het Ministerie van VenW het concept van outputsturing verder kan vervolmaken. In figuur 1 is de huidige ordening van de spoorsector weergegeven met daarin het bereik van ons onderzoek.

Figuur 1 Ordening spoorsector na overgang op outputsturing



In 2008 heeft het Ministerie van VenW de werking en de effecten van de Spoorwegwet en de concessiewet in de praktijk geëvalueerd. In het voorjaar van 2009 zal de minister van VenW het kabinetstandpunt naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie naar de Tweede Kamer sturen. Zie deze evaluatie voor een verdere beschrijving van de achtergronden en overwegingen die tot deze institutionele opzet hebben geleid.<sup>13</sup>

### 1.2 Vraagstelling en opzet onderzoek

Wij hebben van augustus tot en met november 2008 onderzoek gedaan naar de wijze waarop het Ministerie van VenW invulling heeft gegeven aan zijn opdrachtgeverschap richting ProRail. De twee vragen die we met dit onderzoek willen beantwoorden zijn:

- Hoe geeft het Ministerie van VenW invulling aan zijn opdrachtgeverschap richting ProRail?
- Hoe kan het Ministerie van VenW eventueel verder groeien in zijn rol als goed opdrachtgever?

<sup>13</sup> De uitkomsten van de evaluatie van de Spoorwegwet zijn op 29 januari 2009 aan leden van de Tweede Kamer ter inzage gelegd. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 843, nr. 1.

Daarvoor hebben wij de uitwerking van het outputsturingconcept in diverse (beleids)documenten, relevante wet- en regelgeving en Kamerstukken bestudeerd. Ook de eerder door externe onderzoeksbureaus uitgevoerde studies vormden een belangrijke bron. Daarnaast hebben er

diverse interviews op directie- en medewerkerniveau met het Ministerie van VenW en ProRail plaatsgevonden.



## 2 BEHEERCONCESSIE: STUREN OP OUTPUT

### 2.1 Verantwoordelijkheden

In de *Spoorwegwet* staan de ministeriële verantwoordelijkheden voor de hoofdspoorweginfrastructuur vermeld.<sup>14</sup> De minister van VenW is verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. Op basis van de *Spoorwegwet* heeft de minister ProRail een concessie verleend om de spoorweginfrastructuur te beheren. Daarnaast verleent hij ProRail op projectbasis opdrachten voor de aanleg van nieuwe (rail)infrastructuur.

In de *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur* van 1 januari 2005 geeft de minister van VenW aan welke taken ProRail op zich dient te nemen als uitvoerder van deze concessie. Deze taken hebben betrekking op:<sup>15</sup>

- de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.

Onder de zorgplicht verstaat de beheerconcessie mede het voorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van hoofdspoorweginfrastructuur die een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.

### 2.2 Totstandkoming jaarlijkse prestatieafspraken

ProRail dient volgens de concessie jaarlijks een beheerplan op te stellen. Daarin moet worden aangegeven welke prestaties ProRail in dat jaar wil gaan leveren en welke indicatoren worden gehanteerd om dit te meten. Hiervoor dient ProRail de vervoerders te consulteren. Het Ministerie van VenW heeft aangegeven met deze constructie doelbewust de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse operatie aan de spoorsector te laten, binnen de door het ministerie gestelde kaders. In de concessie is opgenomen dat de te leveren prestaties van ProRail in het beheerplan in beginsel jaarlijks dienen te verbeteren, tenzij ProRail een afwijking deugdelijk kan beargumenteren.

De minister stemt ieder jaar in met onderdelen van het beheerplan. Daarbij kan hij «eisen» dat ProRail nadere indicatoren of richtwaarden in het plan opneemt.<sup>16</sup> De minister heeft geen verplichting om in te stemmen, hij kan ook weigeren.<sup>17</sup> In de concessie wordt ervan uitgegaan dat in de praktijk ProRail en de minister overleg voeren over het beheerplan, zodat afstemming tussen wensen en mogelijkheden plaats kan vinden.

Om te kunnen waarborgen en vaststellen dat ProRail aan de gestelde eisen voldoet, heeft het Ministerie van VenW in de concessie de volgende prestatie-indicatoren benoemd:<sup>18</sup>

- de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen;
- de kwaliteit van de bijsturing;
- de kwaliteit van de capaciteitsverdeling;
- de kwaliteit van de informatievoorziening.

<sup>14</sup> Spoorwegwet, artikel 5.

<sup>15</sup> Ministerie van VenW (2005), *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 2.

<sup>16</sup> Ministerie van VenW (2005), *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 4.

<sup>17</sup> Ministerie van VenW (2008), *Toezichtvisie «Toezicht op en in de spoorsector»*, pag. 28.

<sup>18</sup> Ministerie van VenW (2004), *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 6, lid 1.

Vanaf 2008 maken ProRail en het Ministerie van VenW voor de meeste prestatie-indicatoren alleen nog afspraken over de te behalen grenswaarden en het bijbehorende budget. Grenswaarden zijn minimaal te behalen prestaties binnen de indicatoren. Bij de overeengekomen grenswaarden heeft ProRail een resultaatverplichting.

Elk kwartaal informeert ProRail het ministerie over de voortgang van de realisatie van de afgesproken prestaties. Het ministerie en ProRail voeren regulier overleg over deze kwartaalrapporten. Aan het eind van het jaar vergelijkt het ministerie de door ProRail gerealiseerde prestaties met de vooraf gemaakte afspraken. Indien de minister van VenW vindt dat de gemaakte afspraken door ProRail onvoldoende zijn nagekomen, staat hem een aantal interventie-instrumenten ter beschikking om maatregelen te treffen (de «interventieladder»).

### **2.3 Beoogde doelen van de sturingsrelatie**

Bij deze nieuwe sturingsrelatie op vooraf afgesproken prestaties past het volgens het ministerie en ProRail niet meer om in detail maatregelen en activiteiten voor de prestaties op te nemen.

De afspraken tussen ProRail en het Ministerie van VenW zijn gebaseerd op overleg tussen ProRail met gerechtigden, waaronder lokale overheden en vervoerders. Doelstelling van deze opzet is dat de koers wordt bepaald door afspraken tussen ProRail en gerechtigden.

Sturing op vooraf afgesproken prestaties dient te leiden tot een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de spoorsector. Verantwoording van ProRail betreft de geleverde prestaties en de kosten zonder daarbij in detail op onderliggende activiteiten in te gaan. Zolang de afgesproken prestaties geleverd worden, heeft het Ministerie van VenW geen directe bemoeienis met de bedrijfsvoering van ProRail. Afrekening gebeurt op basis van de realisatie van de afgesproken prestaties. Het ministerie en ProRail benadrukken het groeiproces om ProRail volledig op output aan te sturen. Dat betekent dat er geen sprake is van een abrupte overgang op outputsturing. De concessie voorziet hiervoor in een migratieperiode van 2005 tot en met 2007.

### 3 BELEID EN TOEZICHT

#### 3.1 Rollen minister van VenW

De minister van VenW is verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur. In de praktijk betekent dit dat het ministerie in verschillende relaties tot ProRail staat. Binnen het Ministerie van VenW vervult de Directie Spoorvervoer de volgende rollen:<sup>19</sup>

- concessieverlener;
- subsidieverlener van ProRail;
- wetgever voor de railinfrastructuur;
- toezichthouder op de uitvoering van de concessie en op het subsidiebeheer;
- enig aandeelhouder van ProRail.

#### 3.2 Beleidsbepalende functies

Het Ministerie van VenW heeft diverse beleidsbepalende rollen. De rollen van concessieverlener, subsidieverlener en wetgever vertonen veel overeenkomsten. Over het algemeen treedt het ministerie in deze rollen op als beleidsmaker.

##### *Concessieverlener*

De beheerconcessie aan ProRail heeft het Ministerie van VenW in 2005 voor een periode van 10 jaar afgegeven. De Directie Spoorvervoer treedt daarmee op als concessieverlener.

##### *Subsidieverlener*

Daarnaast treedt de Directie Spoorvervoer op als subsidieverlener van ProRail. ProRail stelt jaarlijks een beheerplan voor het komend jaar op. Het is aan de minister van VenW om in te stemmen met de volgende onderdelen van het beheerplan:

- een beschrijving van de maatregelen die ProRail in de eerstvolgende subsidieperiode neemt wat veiligheid- en milieuregelgeving betreft;
- de nadere prestatie-indicatoren die ProRail in het komende jaar zal hanteren om de prestaties op de zorggebieden te meten;
- de grenswaarden van de prestatie-indicatoren;
- het meetsysteem dat ProRail hanteert om de prestaties te bepalen.

Vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling in de spoorsector heeft het Ministerie van VenW ervoor gekozen om deze informatie door ProRail zelf aan te laten leveren.

De prestaties die in het beheerplan zijn opgenomen vormen de basis voor de subsidieaanvraag van ProRail voor zijn taken wat het beheer en onderhoud betreft.<sup>20</sup> Samen met de interne accountantsdienst en de hoofddirecties Financiën, Management en Control en Juridische Zaken toetst de Directie Spoorvervoer de subsidieaanvraag van ProRail. Het Ministerie van VenW heeft diverse middelen om te oordelen over het niveau van de voorgestelde prestaties. Hieronder vallen audits, benchmarks, de zienswijzen van gerechtigden en de in het verleden geleverde prestaties. Naar aanleiding van deze toets verstrekt de minister van VenW de subsidie aan ProRail. In hoofdstuk 5 van dit deel wordt nader ingegaan op de wijze waarop het Ministerie van VenW de voorstellen toetst.

<sup>19</sup> Daarnaast houdt Inspectie VenW toezicht op de veiligheid op het spoor. Verder is de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit belast met het toezicht op een eerlijke verdeling van capaciteit op het spoor.

<sup>20</sup> Ministerie van VenW (2005), *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur*, artikel 4.

Tegelijkertijd verleent het Ministerie van VenW ook beschikkingen voor nieuwbouwprojecten. Deze voorstellen worden getoetst aan de begroting van het ministerie, de spelregels van het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (MIRT) en het *Besluit Infrastructuurfonds*. Omdat nieuwbouwprojecten geen taak uit de beheerconcessie zijn, stuurt het ministerie ProRail voor deze activiteiten niet op output, maar op projectbasis aan. De consequenties daarvan beschrijven we in hoofdstuk 5.

Gedurende het jaar monitort de Directie Spoorvervoer zelf de prestaties van ProRail. Onderstaand wordt verder ingegaan op deze toezichthoudende rol.

#### *Wetgever spoorweginfrastructuur*

De Directie Spoorvervoer treedt daarnaast op als wetgever voor de spoorweginfrastructuur.

### **3.3 Toezichthoudende functies**

Het Ministerie van VenW is wettelijk verplicht een toezichtvisie op te stellen. Op 1 juli 2008 heeft het ministerie een nieuwe visie vastgesteld voor het toezicht op de spoorsector, waaronder ProRail. De toezichtvisie uit 2006 is aangepast aan de overgang naar outputsturing per 1 januari 2008. In de nieuwe toezichtvisie staat beschreven hoe het ministerie uitvoering geeft aan de toezichtverplichting, de toezichtprioriteiten en de toezichtorganisatie.

Het Ministerie van VenW vervult twee toezichthoudende rollen: toezicht op de uitvoering en naleving van de concessie en het aandeelhouderschap.

#### *Toezicht op uitvoering en naleving van de concessie*

Aan de hand van kwartaalrapportages informeert ProRail het Ministerie van VenW over de voortgang van de prestaties gedurende het jaar. Deze rapportages dienen te voldoen aan eisen van het ministerie. In het beheerplan zijn het ministerie en ProRail de te leveren prestaties overeengekomen. Daarvoor zijn grenswaarden afgesproken. De prestaties van ProRail moeten minimaal aan deze waarden voldoen. Deze grenswaarden vormen daarmee de belangrijkste toetsingsindicatoren.

Het Ministerie van VenW reageert schriftelijk op elk kwartaalrapport van ProRail. Indien daar aanleiding voor is, stelt het ministerie vragen over de gerealiseerde prestaties. Daarnaast worden de prestaties van ProRail besproken in kwartaaloverleggen tussen het ministerie en ProRail.

Naast de voortgang van de beheer- en onderhoudsprestaties, wordt in de kwartaalrapporten eveneens verslag gedaan van de voortgang van de nieuwbouwprojecten. Omdat het ministerie ProRail op output aanstuurt op de zorgtaken uit de concessie en op projectbasis voor nieuwbouwprojecten, worden de kwartaalrapportages daarmee gebruikt als verantwoordingsinstrument voor zowel outputsturing als voor projectsturing. Daarmee sluiten de kwartaalrapportages aan op de rapportagevoorschriften uit de subsidiebeschikking.

#### *Aandeelhouderschap ProRail*

Via het staatsdeelnemingenbeleid hebben het Ministerie van VenW en het

Ministerie van Financiën afgesproken dat het Ministerie van VenW als actief aandeelhouder van ProRail optreedt.<sup>21</sup>

In de *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* is vastgesteld dat voor een klein aantal staatsdeelnemingen, waaronder ProRail, niet de minister van Financiën maar de vakminister verantwoordelijkheid draagt. Uitgangspunt daarbij is dat dit geldt voor deelnemingen «waarbij op operationeel niveau een duidelijke sturing en invloed van de overheid is gewenst».<sup>22</sup>

Met het afgeven van de beheerconcessie in haar huidige vorm heeft het Ministerie van VenW echter de doelstelling voor zichzelf geformuleerd om juist afstand te nemen van het operationele niveau bij de aansturing van ProRail.

In zijn toezichtvisie op ProRail heeft het Ministerie van VenW opgenomen dat uit het aandeelhouderschap een aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden voortvloeit die hij van belang acht in de relatie met ProRail. Behalve de reguliere aandeelhoudersbevoegdheden zoals het benoemen, belonen en ontslaan van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen, ziet het Ministerie van VenW ook een rol voor zichzelf weggelegd om ProRail op deze wijze te sturen op prestaties en belangrijke ontwikkelingen.

In ons rapport *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk* uit 2005 hebben we aanbevolen om het beheer van staatsdeelnemingen zo veel mogelijk aan de minister van Financiën over te dragen.<sup>23</sup> De minister van VenW heeft in reactie daarop aangegeven dat het in de lijn der verwachting ligt dat het Ministerie van VenW de deelneming in ProRail overdraagt aan de minister van Financiën. Tot op heden heeft deze overdracht nog niet plaatsgevonden.

---

<sup>21</sup> De Staat is 100% aandeelhouder van Railinfratrust, Railinfratrust is 100% aandeelhouder van ProRail. Via Railinfratrust heeft de Staat alle aandeelhoudersbevoegdheden bij ProRail.

<sup>22</sup> Ministerie van Financiën (2007), *Nota Staatsdeelnemingenbeleid*, pag. 18.

<sup>23</sup> Algemene Rekenkamer (2005), *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk*.

## **4 INTERVENTIEMOGELIJK HEDEN**

### **4.1 Interventiemogelijkheden als concessieverlener**

In en na afloop van het jaar vergelijkt het Ministerie van VenW de daadwerkelijk geleverde prestaties van ProRail met de gemaakte afspraken. Het ministerie heeft aangegeven met name af te rekenen en aan te sturen op de gerealiseerde eindejaarsprestaties.

Het Ministerie van VenW heeft de mogelijkheid om te interveniëren als de prestaties van ProRail achterblijven of als ProRail anderszins niet aan de verplichtingen uit de concessie voldoet. De daarvoor te hanteren instrumenten staan in de concessie. In oplopende zwaarte zijn dit:

- overleg- en informatieplicht;
- bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

Het Ministerie van VenW heeft niet van tevoren vastgelegd welke instrumenten in welke situaties worden ingezet, omdat volgens het ministerie sprake is van maatwerk bij de toepassing van deze instrumenten.

Voor 2008 heeft het ministerie het voorschot voor de subsidieverlening aan ProRail beperkt tot 80%. In eerdere jaren verstrekke het een voorschot van 100% van de subsidieverlening. De reden dat daar voor 2008 vanaf werd gezien was een forse overloop van werkzaamheden van 2007 naar latere jaren, en niet dat ProRail de afgesproken prestaties niet nakwam.<sup>24</sup>

### **4.2 Interventiemogelijkheden als aandeelhouder**

Het Ministerie van VenW vervult naast de beleidsbepalende rol de rol van aandeelhouder. Hierdoor heeft het ministerie nog een formele interventiemogelijkheid. Als aandeelhouder van ProRail heeft het ministerie het recht om de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen te benoemen, te belonen en te ontslaan.

In de toezichtvisie op ProRail staat vermeld dat het Ministerie van VenW ervoor gekozen heeft zijn aandeelhouderschap actief in te vullen.<sup>25</sup> Naast het instemmen met de jaarrekening en toezicht op de naleving van de Code Tabaksblat, dient het ministerie als aandeelhouder toe te zien op de prestaties, belangrijkste ontwikkelingen en risico's van ProRail. Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, ziet het ministerie een actief aandeelhouderschap voor zichzelf weggelegd in de relatie met ProRail, door ProRail ook via deze rol aan te sturen op prestaties.

---

<sup>24</sup> Ministerie van VenW (2007), *subsidiebeschikking ProRail*.

<sup>25</sup> Ministerie van VenW (2008), *Toezicht op en in de spoorsector*.

## 5 AANSTURING OP BELEIDSDOELEN

### 5.1 Beleidsdoelstellingen en langetermijnvisie spoor

In de *Nota Mobiliteit* is de langetermijnvisie van het kabinet op het spoor verwoord. Hogere betrouwbaarheid en betere benutting van de bestaande railinfrastructuur volstaan om de hierin opgenomen verwachte groei van het personen- en het goederenvervoer te kunnen opvangen (15–20% meer reizigerskilometers en verdubbeling tot verdrievoudiging aan tonnen vracht tot 2020). ProRail en vervoerders zorgen samen voor een hogere betrouwbaarheid en een betere benutting van de infrastructuur. Om de betrouwbaarheid te vergroten, wordt ingezet op structureel onderhoud en vervanging van de verouderde infrastructuur. Tot 2012 is hiervoor het *Herstelplan Spoor* opgesteld.<sup>26</sup>

In artikel 34.03 van zijn begroting heeft de minister van VenW nadere beleidsdoelstellingen opgenomen om aan zijn verantwoordelijkheden wat de spoorinfrastructuur betreft invulling te geven.<sup>27</sup> Doelstellingen voor het landelijke spoornetwerk zijn het realiseren van betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid. In hetzelfde artikel zijn ook de taken die betrekking hebben op het beheer van de spoorwegen verbijzonderd. Daaronder vallen het houden van toezicht op de naleving van de beheerconcessie, het beheerplan en de subsidiebeschikking door ProRail. Deze taken zijn primair gericht op het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur. Verder staat in dit artikel vermeld dat het kabinet de ambitie heeft het personenvervoer per trein in deze kabinetsperiode met 5% per jaar te laten groeien.

### 5.2 Aansturing op beleidsdoelstellingen

Voor de doelstellingen wat het beheer en onderhoud betreft stuurt het Ministerie van VenW ProRail op geleverde prestaties aan. Daarvoor stelt het ministerie ProRail jaarlijks een subsidie van circa € 1,3 miljard ter beschikking. Daarnaast stuurt het ministerie ProRail op projectbasis aan op de aanleg van nieuwe infrastructuur. Daarvoor verleent het ministerie jaarlijks circa € 0,5 miljard subsidie aan ProRail.

#### 5.2.1 Concessietaken: beheer en onderhoud

Zoals eerder is aangegeven is in de concessie opgenomen dat het Ministerie van VenW audits, benchmarks, de zienswijzen van gerechtigden en de in het verleden geleverde prestaties kan gebruiken om te oordelen over de voorstellen die ProRail in de beheerplannen doet voor de prestaties die ProRail dat jaar wil gaan leveren. Verder heeft het ministerie een toetskader opgesteld voor de beoordeling van het beheerplan. Het toetskader is opgebouwd uit vragen over de zorgplicht van ProRail, de prestatie-indicatoren en vragen gericht op de financiële onderbouwing.<sup>28</sup> In het toetskader zijn geen vragen opgenomen over de samenhang met de beleidsdoelstellingen.

<sup>26</sup> Ministerie van VenW en Ministerie van VROM (2004) *Nota Mobiliteit*, pag. 52–54.

<sup>27</sup> Ministerie van VenW (2008), *Begroting 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700, hoofdstuk XII, nr. 2, p. 73.

<sup>28</sup> Dit toetskader wordt naast het beoordelen van het conceptbeheerplan ook gebruikt om te toetsen of de geleverde prestaties van ProRail gedurende het jaar conform de afspraken in het beheerplan zijn.

Het Ministerie van VenW kan ProRail op deze basis niet concreet aansturen op het bereiken van de beleidsdoelstellingen. In het toetskader wordt verwezen naar documenten die voor de beoordeling kunnen worden gehanteerd. Er is niet beschreven hoe VenW het conceptbeheerplan beoordeelt. Zo staat er bijvoorbeeld niet aangegeven tegen welke concrete normen de voorstellen van ProRail afgewogen dienen te worden. Volgens VenW vindt deze toetsing met name plaats op basis van

expertbeoordeling. We hebben echter niet kunnen vaststellen in hoeverre het ministerie van deze documenten gebruik heeft gemaakt en hoe de inhoudelijke beoordeling van de conceptbeheerplannen 2007 en 2008 van ProRail heeft plaatsgevonden. Ook hebben we geconstateerd dat het ministerie in zijn reactie op het conceptbeheerplan 2008 geen vragen stelt over of ingaat op de samenhang tussen de voorgestelde prestaties van ProRail en de 5%-groei-doelstelling van het personenvervoer per trein.<sup>29</sup>

Het definitieve beheerplan 2008 is uiteindelijk vastgesteld met dezelfde grenswaarden voor de prestatie-indicatoren waar het ministerie op kan sturen als in de conceptversies waren opgenomen. Volgens het ministerie heeft ProRail voldoende beargumenteerd dat er van deze waarden een hogere ambitie uitgaat, omdat er sprake is van een steeds drukker bereiden spoornetwerk.

#### *5.2.2 Projecten: aanleg nieuwe infrastructuur*

Het Ministerie van VenW heeft aangegeven dat zij de vervoerders, in het bijzonder de NS, als primaire partij ziet om afspraken over de gewenste reizigersgroei mee te maken. Deze keuze vloeit volgens het ministerie voort uit het feit dat reizigersgroei in eerste instantie het bedrijfsproces van vervoerders raakt.

Het Ministerie van VenW ziet de door ProRail te leveren prestaties wat de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor betreft daarbij echter als belangrijke randvoorwaarde. Activiteiten waarvan het ministerie binnen dit artikel stelt dat die onder de verantwoordelijkheid van ProRail vallen, zijn het uitvoeren van maatregelen voor structureel herstel (*Fase 2 Herstelplan Spoor*) en het uitvoeren van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het gaat hier met name om de aanleg van nieuwe infrastructuur. Het ministerie ziet de in het beheerplan opgenomen prestaties als randvoorwaardelijk om de 5%-reizigersgroei-doelstelling te realiseren.

---

<sup>29</sup> Brief van het Ministerie van VenW aan ProRail, 8 november 2007, Beheerplan ProRail 2008 en Subsidieaanvraag 2008, VenW/DGP-2007/8571.



## **Geraadpleegde literatuur**

Algemene Rekenkamer (2005) *Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 30 086, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2008) *Kaders voor toezicht en verantwoording*.

Booz Allen Hamilton (2007) *Op de Rails progress review*.

Holland Consulting Group (2007) *Toetsingsrapport. Kan ProRail op 1 januari 2008 op output sturen en gestuurd worden?*

McKinsey (2008) *Evaluatie voortgang «Op de Rails»*.

Ministerie van Financiën (2008) *Nota Staatsdeelnemingenbeleid*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Spoorwegwet*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur 2005*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Subsidiebeschikking ProRail*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Toezichtvisie: Toezicht op en in de spoorsector*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Begroting 2009* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700, hoofdstuk XII.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van VROM (2004) *Nota mobiliteit*.

ProRail (2008) *Beheerplan 2008*.

Tweede Kamer (2005) *Op de Rails, Onderzoeksverslag van de werkgroep ProRail van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 984, nr. 22.

Aangeboden aan de Voorzitter van  
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door  
de Algemene Rekenkamer

#### **Onderzoeksteam**

dhr. drs. P.A.M.G. Kempkes (projectleider)  
dhr. drs. G.P.A. Bakker  
mevr. drs. H. van Bloemendaal  
dhr. E.C. Elferink MSc  
dhr. M. Mghizat

#### **Voorlichting en tekstbegeleiding**

##### **Afdeling Communicatie**

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
fax (070) 342 41 30  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

#### **Uitgave**

Sdu Uitgevers

#### **Zetwerk en begeleiding**

Sdu Uitgevers  
afdeling Traffic  
e-mail traffic@sdu.nl

#### **Drukwerk**

DeltaHage Grafische Dienstverlening

#### **Omslag**

Corps ontwerpers, Den Haag

#### **Fotografie**

George Verberne/Hollandse Hoogte

#### **Graphics**

Joris Fiselier Infographics

#### **Bestelling**

Sdu Klantenservice  
telefoon (070) 378 98 80  
fax (070) 378 97 83  
e-mail sdu@sdu.nl  
internet www.sdu.nl  
of via de boekhandel

KST 128768

ISBN 978 90 12 13022 6

NUR 823

