

Vergaderjaar 1998–1999

26 615

Toezicht op het spoor

Nr. 2

INHOUD

	Samenvatting	5	4.7	Conclusies	29
			4.8	Reactie minister van V&W	29
1	Inleiding	7			
1.1	Publieke taken NS	7	5	Onafhankelijke taakuitvoering	30
1.2	Onderzoekskader	8	5.1	Inleiding	30
			5.2	Inhoudelijke sturing door de holding	30
2	Achtergronden	10	5.3	Financiële relaties	31
			5.4	Onafhankelijke uitvoering publieke taken	32
3	Toezicht en sturing door Ministerie van V&W	12	5.4.1	Nieuwbouw en instandhouding	32
3.1	Inleiding	12	5.4.2	Capaciteitsmanagement	34
3.2	Toeziets- en sturingskader	13	5.5	Conclusies	36
3.3	Afspraken in jaarcontracten	14	5.6	Reactie minister van V&W en NS	36
3.4	Rijksbijdragen als sturingsinstrument	15			
3.5	Beoogde evaluatie	16	6	Conclusies en aanbevelingen	38
3.6	Controle	16	6.1	Conclusies	38
3.7	Conclusies per publieke taak	17	6.2	Aanbevelingen	38
3.7.1	Instandhouding	17			
3.7.2	Nieuwbouw	18	7	Reactie minister van V&W en NS	41
3.7.3	Capaciteitsmanagement	21	7.1	Reactie minister van V&W	41
3.7.4	Spoorwegveiligheid	22	7.2	Reactie NS	44
3.8	Conclusies	24			
3.9	Reactie minister van V&W	24	8	Nawoord Rekenkamer	46
4	Efficiënte taakuitvoering	26			
4.1	Inleiding	26	Bijlage 1	Uitwerking publieke taken	48
4.2	Efficiëntiekortingen	26	Bijlage 2	Financiering publieke taken	50
4.3	Toetsing aanvragen voor rijksbijdrage	27	Bijlage 3	Normenkader	51
4.4	Nieuwe bekostigingsmodellen	27	Bijlage 4	Eigendom en zeggenschap nieuwe infrastructuur	54
4.5	Planning- en controlcyclus holding	28	Bijlage 5	Drempels voor nieuwe toetreders	56
4.6	Kosten stations	28	Bijlage 6	Conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	57

SAMENVATTING

De NV Nederlandse Spoorwegen (NS) voert voor rekening van de rijksoverheid publieke taken uit, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Deze taken behelzen de aanleg van nieuwe railinfrastructuur, het onderhoud van het spoorwegnet, de operationele besturing van de treindienst, de toelating van nieuwe vervoerders op het spoorwegnet, de toedeling van de spoorcapaciteit en de spoorwegveiligheid.

Deze taken worden uitgevoerd door drie in 1995 opgerichte onafhankelijke taakorganisaties binnen het NS-concern: NS Railinfrabeheer BV, NS Verkeersleiding BV en Railned BV. Het Ministerie van V&W is de rechtstreekse opdrachtgever van deze taakorganisaties. In 1998 verstrekke het ministerie de drie organisaties tezamen ongeveer f 3 miljard.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Ministerie van V&W in de periode 1995–1998 voldoende toezicht heeft uitgeoefend op de uitvoering van de publieke taken door de taakorganisaties van NS, en of voldoende invulling is gegeven aan de beoogde opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Ook is de Rekenkamer nagegaan of het ministerie voldoende waarborgen heeft getroffen voor een doelmatig en onafhankelijk functioneren van de taakorganisaties, en of deze waarborgen in de praktijk naar behoren hebben gewerkt.

Toezicht en sturing Ministerie van V&W

Volgens de Rekenkamer heeft het Ministerie van V&W zijn toezichts- en opdrachtgeversrol in de periode 1995–1998 onvoldoende vervuld. De volgende punten ondersteunen dit oordeel.

Bij de oprichting van de taakorganisaties in 1995, die voortvloeide uit de «Overeenkomst op hoofdlijnen» tussen het ministerie en NS, was nog niet duidelijk omschreven hoe intensief het ministerie betrokken wilde zijn bij de taakuitvoering door de taakorganisaties. In de daaropvolgende jaren is hierin geen duidelijkheid gebracht. Begin 1999 beschikte het ministerie nog steeds niet over een toezichts- en sturingskader met daarin een visie op de rol van het ministerie respectievelijk als toezichthouder en opdrachtgever.

In de praktische vervulling van zijn opdrachtgeversrol is het ministerie in verschillende opzichten tekortgeschoten. Zo verstrekke het de taakorganisaties vaak onvoldoende gespecificeerde opdrachten. Soms ook werkten de taakorganisaties zónder opdracht van het Rijk. Voorts werden door het ministerie geen duidelijke eisen gesteld aan de taakuitvoering en was het zicht daarop beperkt.

De verstrekking van de rijksbijdrage heeft het ministerie eveneens onvoldoende benut om de taakorganisaties inhoudelijk te sturen. De bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned kunnen volgens de Rekenkamer niet of nauwelijks worden gebruikt om deze taakorganisaties op basis van de te verrichten prestaties te sturen, zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Sturing van Railinfrabeheer op deze wijze was al helemaal niet aan de orde, daar voor deze taakorganisatie nog geen bekostigingsmodel ontwikkeld was. Pas in november 1998 bespraken Railinfrabeheer en het ministerie een eerste voorstel van Railinfrabeheer hiervoor. De Rekenkamer is van oordeel dat het ministerie zich op dit punt te lang afzijdig heeft gehouden.

Doelmatig functioneren taakorganisaties

Volgens de Rekenkamer had het ministerie in de periode 1995–1998 geen

zicht op de efficiëntie van de taakorganisaties, en beschikte het niet over middelen om de efficiëntie gericht te beïnvloeden.

In de Overeenkomst uit 1995 is wel een efficiëntiekorting van 10% voor instandhouding en de exploitatiekosten van Verkeersleiding vastgelegd, maar de onderbouwing hiervan was naar het oordeel van de Rekenkamer zwak. Ook de nieuwe bekostigingsmodellen bieden de taakorganisaties nauwelijks prikkels om efficiënter te werken. Het ministerie had in de periode 1995–1998 onvoldoende inzicht in de efficiëntie van de taakorganisaties.

De Raad van Bestuur van NS had, in overeenstemming met de afspraken uit de Overeenkomst, nadrukkelijk aandacht voor het functioneren van de taakorganisaties, hetgeen de efficiëntie ten goede kwam. Het ministerie en de NS-holding hebben de sturing op dit vlak echter niet op elkaar afgestemd.

Onafhankelijk functioneren taakorganisaties

Volgens de Rekenkamer is in de periode 1995–1998 de gewenste onafhankelijkheid van de taakorganisaties enkele malen in het geding geweest.

De taakorganisaties zijn conform de afspraken uit 1995 ingebed in het NS-concern, waarbij leden van de Raad van Bestuur van NS tevens de statutaire directie van de taakorganisaties vormen. Door het ontbreken van toereikende waarborgen voor onafhankelijkheid kunnen de taakorganisaties onvoldoende afstand nemen van inhoudelijke beïnvloeding door het NS-concern. De Raad van Bestuur heeft enkele keren tegen de afspraken in de taakorganisaties inhoudelijk gestuurd. In een aantal gevallen stelden de taakorganisaties zich in de praktijk onvoldoende onafhankelijk op. Ook bleek dat het ministerie niet altijd heeft gereageerd op verzoeken van de taakorganisatie om ondersteuning te leveren bij inhoudelijke bemoeienis vanuit het NS-concern.

Aanbevelingen

Het kabinet wil de drie taakorganisaties in 2000 buiten het NS-concern plaatsen. De Rekenkamer is van oordeel dat bij de uitplaatsing van de taakorganisaties de inhoudelijke en beheersmatige aansturing door het ministerie veel aandacht behoeft. Het ministerie moet daarvoor met grote spoed een toezichts- en sturingskader ontwikkelen, met daarin een concrete uitwerking van zijn rol als toezichthouder en opdrachtgever. Het alsnog verrichten van een eerder door het ministerie beoogde, maar inmiddels afgelaste, evaluatie van het functioneren van de taakorganisaties is gewenst.

Reactie minister en NS

De minister van V&W en de Raad van Bestuur van NS hebben in juni respectievelijk mei 1999 op het rapport gereageerd. De minister van V&W heeft in grote lijnen ingestemd met de conclusies van de Rekenkamer. Ze zegde onder meer toe een toezichts- en sturingskader uit te gaan uitwerken, via een gefaseerde en meerjarige aanpak. NS heeft aangegeven dat de Rekenkamer zichtbaar heeft gemaakt welke mankementen er kleven aan de afspraken uit 1995. Dat betekent naar haar mening echter nog niet dat er verkeerde keuzen zijn gemaakt. NS liet tevens weten zich te kunnen vinden in de aanbevelingen die de Rekenkamer aan haar heeft gericht.

1 INLEIDING

1.1 Publieke taken NS

De NV Nederlandse Spoorwegen (NS) voert voor rekening van de rijksoverheid publieke taken uit. Deze taken worden uitgevoerd door de zogeheten taakorganisaties binnen het NS-concern en hebben te maken met de railinfrastructuur. In 1998 was met de uitvoering van de publieke taken circa f 3 miljard gemoeid.

De publieke taken worden binnen NS uitgevoerd door NS Railinfrabeheer BV, NS Verkeersleiding BV en Railned BV. Railinfrabeheer zorgt voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur en voor het onderhoud van het spoorwegnet. Verkeersleiding is verantwoordelijk voor de operationele besturing van de treindienst. Railned heeft onder meer als taken de toelating van nieuwe vervoerders op het spoorwegnet, de toedeling van de spoorcapaciteit en de zorg voor de spoorwegveiligheid. In bijlage 1 zijn de taken van deze drie taakorganisaties nader uitgewerkt, in bijlage 2 hun bekostiging.

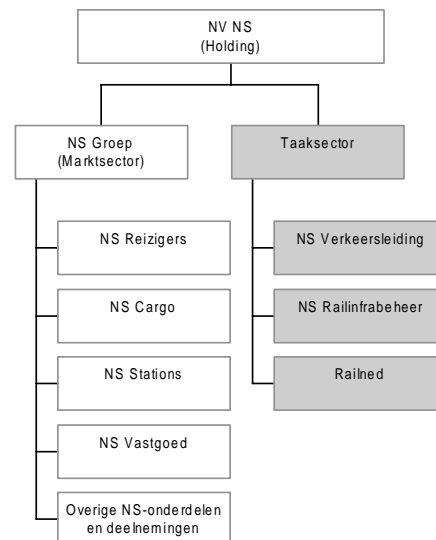
De taakorganisaties zijn voor de financiering van hun activiteiten vrijwel geheel afhankelijk van de rijksbijdragen. Alleen Verkeersleiding en Railinfrabeheer (in beperkte mate) voeren werkzaamheden uit voor derden. Uit tabel 1 blijkt welke rijksbijdragen de taakorganisaties sinds 1995 hebben ontvangen.

Tabel 1 Rijksbijdragen aan de NS-taakorganisaties in de periode 1995–1998 in miljoenen guldens

	1995	1996	1997	1998 ¹
Verkeersleiding	150	144	144	144
Railned	19	22	25	28
Railinfrabeheer	2168	2122	2410	2860
Totaal	2327	2288	2579	3032

¹ De sterke stijging van de rijksbijdragen voor Railned en Railinfrabeheer wordt grotendeels verklaard door een grotere bijdrage voor de aanleg van de Betuweroute.

Binnen het NS-concern is behalve de taaksector de marktsector te onderscheiden, met bedrijven als NS Reizigers, NS Cargo en NS Stations. Onderstaand organisatieschema verduidelijkt deze structuur.



Deze structuur geldt sinds 1995. In dat jaar sloten de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de Raad van Bestuur van NS de «Overeenkomst op hoofdlijnen» (hierna de Overeenkomst genoemd), met terugwerkende kracht geldig vanaf 1 januari 1995. In deze Overeenkomst werden de afspraken vastgelegd die de basis vormen voor de nieuwe relatie tussen de Staat en NS. De Overeenkomst bracht de oprichting van de taakorganisaties met zich mee, in de vorm van besloten vennootschappen binnen het NS-concern.

In de Overeenkomst is de sturing van de taakorganisaties nader uitgewerkt: de beheersmatige sturing van de taakorganisaties geschiedt vanuit de holding, het ministerie stuurt als opdrachtgever de taakorganisaties inhoudelijk. De leden van de Raad van Bestuur vormen voor elk van de drie taakorganisaties tot 1 januari 2000 de statutaire directie. Op die datum worden de taakorganisaties naar verwachting uit het NS-concern geplaatst. De periode 1995–2000 is dus een overgangsfase.

1.2 Onderzoekskader

De Rekenkamer heeft in 1998 een onderzoek uitgevoerd naar de publieke taken die de taakorganisaties uitvoeren. De Rekenkamer had een aantal redenen om onderzoek te doen naar de uitvoering van deze taken. De belangrijkste daarvan waren het grote financiële belang en de risico's die bestaan bij de inbedding van de taakorganisaties in het NS-concern. Het gaat daarbij met name om belangenverstremgeling en onduidelijke toezicht- en sturingsrelaties.

De centrale vragen in het onderzoek waren:

1. Houdt het Ministerie van V&W voldoende toezicht op de taakorganisaties en wordt voldoende invulling gegeven aan de beoogde opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie?
2. Zijn er voldoende waarborgen getroffen voor een doelmatig en onafhankelijk functioneren van de taakorganisaties, en werken deze in de praktijk naar behoren?

De Rekenkamer heeft bij haar onderzoek een aantal uitgangspunten en normen gehanteerd (zie bijlage 3); de belangrijkste daarvan worden hieronder kort toegelicht.

Toezicht op de taakorganisaties betekent dat het ministerie informatie dient te verzamelen over de vraag of een handeling of product voldoet aan de gestelde eisen, en dat het hier vervolgens een oordeel aan dient te verbinden. Zo nodig dient te worden geïntervenieerd in de taakuitvoering. Van het ministerie mag worden verwacht dat het een toezichtskader heeft waaruit blijkt welke visie het ministerie heeft op toezicht, welke informatie het van de taakorganisaties wenst te ontvangen en welke acties het onderneemt als de werkzaamheden wat inhoud en voortgang betreft niet voldoen aan de eisen.

Voor een goede invulling van de opdrachtgeversrol is onder meer van belang dat het ministerie duidelijke opdrachten verstrekt en dat duidelijk wordt aangegeven waaraan de werkzaamheden of eindproducten moeten voldoen.

Uitgangspunt bij het doelmatig functioneren van de taakorganisaties is de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de kwaliteit van het product van de taakorganisaties en de kosten daarvan. De minister dient vanuit die verantwoordelijkheid eisen te stellen aan de efficiëntie en de kwaliteit van de taakuitvoering. De Rekenkamer vindt dat er efficiëntieprikkels aanwezig moeten zijn voor een doelmatige uitvoering van de taken.

Voorts dient ook de onafhankelijkheid van de taakorganisaties gewaarborgd te zijn. Binnen het NS-concern dienen niet-marktconforme relaties te worden vermeden. De holding mag geen afbreuk doen aan de

onafhankelijkheid van de taakorganisaties door hun inhoudelijke aanwijzingen te geven.

De Rekenkamer heeft haar rapport op 29 april 1999 voor commentaar gezonden aan de minister van V&W, aan de Raad van Bestuur van NS en aan de directeurs van de drie taakorganisaties.

Op 27 mei 1999 heeft de Rekenkamer de reactie van de Raad van Bestuur van NS ontvangen. De reactie van de taakorganisaties was daarin opgenomen. De reactie van de minister van V&W heeft de Rekenkamer op 10 juni 1999 ontvangen.

De reacties zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 7. Enkele meer gedetailleerde punten van commentaar zijn in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen.

2 ACHTERGRONDEN

In de Overeenkomst uit 1995 tussen de minister van V&W en NS werden de volgende uitgangspunten voor de verzelfstandiging van NS vastgelegd:

- scheiding tussen infrastructuur en exploitatie, en uitsluiting van financiële kruisverbanden tussen het infrastructuurbedrijf en de overige bedrijfsonderdelen;
- toedeling van het NS-vermogen aan de bedrijfsonderdelen (zowel markt- als taaksector) en onderlinge afscherming;
- geleidelijke reductie van de overheidsfinanciering en de garantstelling voor de exploitatie;
- financiële gezondmaking van de marktsector binnen NS.

Bovenstaande punten vloeiden voort uit het advies van de commissie-Wijffels uit 1992 en uit Europese regelgeving¹ die voorschrijft dat een boekhoudkundige scheiding moest worden aangebracht tussen exploitatie en beheer van railinfrastructuur. Deze beide activiteiten waren van oudsher juist gecombineerd in het NS-concern.

In de Overeenkomst uit 1995 zijn ook de uitgangspunten voor de sturende rol van het Ministerie van V&W vastgelegd. Het *Rijk* zou opdrachtgever zijn voor de beleidsvoorbereiding van de infrastructuurvoorziening, het capaciteitsmanagement en de spoorwegveiligheid. Tevens zou het Rijk het beleid vaststellen, alsmede opdrachtgever zijn voor de beleidsuitvoering² en -evaluatie.

De *taakorganisaties* zouden als opdrachtnemers van het Rijk worden belast met de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Zij ontvangen daarbij rechtstreeks opdrachten van het Rijk en leveren hun producten ook rechtstreeks aan het Rijk.

De rol van de *NS-holding* blijft volgens de Overeenkomst beperkt tot de bedrijfsvoering van de taakorganisaties.

Ook het doel van de verzelfstandiging is in de Overeenkomst beschreven. De verzelfstandiging diende zodanige condities te scheppen, dat een verdere verbetering van het spoorvervoer zou worden gerealiseerd om te komen tot een groter aandeel van het spoorvervoer in het totaal van de mobiliteit. NS zou daarbij concurrentie krijgen van andere vervoerbedrijven. Dat is inmiddels ook op bescheiden schaal gebeurd.

De onderhandelingen over de Overeenkomst duurden lang en verliepen stroef. Veel tijd moest worden gestoken in het bereiken van overeenstemming over eigendom van en zeggenschap over de infrastructuur, de toekomst van het reizigersbedrijf en het voorzieningenniveau. Het Ministerie van V&W ondervond bij de onderhandelingen hinder van een gebrek aan kennis over het NS-concern. Het NS-concern was weinig overheidsbemoeiens gewend. Ook eind 1998, toen men ging nadenken over de vorm waarin de taakorganisaties zouden worden uitgeplaatst, speelde die kennisachterstand het ministerie nog parten.

De Overeenkomst zoals die uiteindelijk werd bereikt, was niet concreet en de uitwerking van een aantal belangrijke onderwerpen werd vooruitgeschoven naar de overgangsfase die zou lopen tot 2000. Zo moesten nieuwe bekostigingsmodellen voor de taakorganisaties worden ontwikkeld, en moest de Spoorwegwet worden herzien.

Erop terugkijkend beoordeelden de partijen zelf de afspraken uit 1995 als het toen hoogst haalbare. Splitsing van het concern in een taak- en een marktsector lag bij NS zeer gevoelig. Uitplaatsing van de taakorganisaties was volgens NS in 1995 onhaalbaar en onbespreekbaar. Daarbij speelden

¹ Europese Richtlijn 91/440.

² Dit geldt niet voor de spoorwegveiligheid. Daar noemt de Overeenkomst het Rijk niet als opdrachtgever omdat die verantwoordelijkheid al elders, namelijk in de Spoorwegwet, aan de minister was opgedragen.

met name de sociale aspecten van opsplitsing en een eventuele uitplaatsing een rol. De angst voor sociale conflicten met de vakbonden was groot.

Eind 1995 keurde de Tweede Kamer de Overeenkomst goed.

In de discussie over de Overeenkomst was er relatief weinig aandacht voor de onafhankelijke positie van de taakorganisaties en het voorkomen van kruissubsidiëring.³ De meeste aandacht ging uit naar de problematiek van de onrendabele diensten en het voorzieningenniveau voor reizigers.

De vorderingen die in de overgangperiode werden geboekt met de uitwerking van belangrijke onderwerpen uit de Overeenkomst zoals het herzien van de Spoorwegwet, waren zeer beperkt. Deels kwam dit doordat in de jaren tussen 1995 en 1998 veel tijd moest worden gestoken in de onderhandelingen met de taakorganisaties over de jaarcontracten, deels ook door de reorganisatie bij het betrokken directoraat-generaal van het Ministerie van V&W. Ook het feit dat het Ministerie van V&W geen duidelijke visie had op het toezicht en sturing op de taakorganisaties, speelde een rol bij de geringe vorderingen in de uitwerking van de Overeenkomst.

De herziene Spoorwegwet zou per 1 januari 2000 in werking moeten treden. In de voorbereiding is echter vertraging opgelopen, waardoor deze datum niet meer kan worden gehaald.

In de herziene Spoorwegwet zouden onder meer de taken van de taakorganisaties, hun bekostiging, hun bevoegdheden en verantwoording aan de minister worden vastgelegd. Andere belangrijke onderwerpen in de nieuwe Spoorwegwet zouden zijn: uitwerking van de beoogde marktwerking en de spoorwegveiligheid.

In het regeerakkoord van 1998 is vastgelegd dat de taakorganisaties op zo kort mogelijke termijn uit NS zullen worden geplaatst. In maart 1999 presenteerde de minister van V&W de nota *De derde eeuw spoor*, waarin als datum van uitplaatsing 1 januari 2000 wordt genoemd. In de nota wordt voorgesteld Verkeersleiding en Railned uit te plaatsen in de vorm van één publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Over de rechtsvorm van Railinfrabeheer na uitplaatsing bevatte de nota nog geen voorstel.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 18 986, nr. 18, blz. 28–31.

3 TOEZICHT EN STURING DOOR MINISTERIE VAN V&W

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of het Ministerie van V&W voldoende toezicht houdt op de taakorganisaties en of zij voldoende invulling geeft aan de beoogde opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Het ministerie dient de taakorganisaties een duidelijke omschrijving te geven van de eisen voor de taakuitvoering en de verantwoording. Aan de hand van een beoordelingskader moet het de verantwoordingsinformatie beoordelen, vaststellen of de taakuitvoering aan de eisen voldoet en nagaan of er aanleiding is om bij te sturen.

De minister is niet hiërarchisch boven de taakorganisaties geplaatst, maar wel verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering. Een substantiële invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is daarom van groot belang. De minister erkende dit in december 1995, toen zij in antwoord op Kamervragen schreef dat haar zeggenschap over de taakorganisaties tot uitdrukking zou moeten komen in de taakopdracht en in de vaststelling van het beleid waarnaar de taakorganisaties zich bij het vervullen van de opdrachten moeten richten.⁴

Het instrumentarium van de minister om de taakorganisaties te sturen is in juli 1998 op een beperkt aantal punten uitgebreid. Op die datum trad een wijziging van de Spoorwegwet in werking die de toegang tot en doorvoer over het Nederlandse railnet mogelijk maakt voor bepaalde internationale samenwerkingsverbanden. Sinds deze wetswijziging heeft een deel van de taken van Railned en Verkeersleiding een wettelijke grondslag: de toewijzing van spoorcapaciteit aan bedoelde samenwerkingsverbanden, en de verkeersleiding voor deze samenwerkingsverbanden.

Voor Railinfrabeheer betekende de wetswijziging slechts dat haar taken nu in algemene zin in de wet worden genoemd; bepalingen over de *taakuitvoering* bevat de wet niet.

De wetswijziging gaf de minister de bevoegdheid de taakorganisaties algemene aanwijzingen te geven over de uitvoering van de opgedragen taken, en besluiten van de taakorganisaties die daaruit voortvloeien te vernietigen. Bij ernstige taakverwaarlozing kan de minister de bevoegdheden die de taakorganisaties hebben voor een bepaalde periode zelf uitoefenen, ook weer alleen voor zover het de opgedragen taken betreft. De minister beschikt niet over in de wet geregelde sanctiemogelijkheden.

Belangrijke sturingsinstrumenten van de minister zijn verder: een duidelijk toezichtskader, concrete afspraken in jaarcontracten met taakorganisaties, het benutten van de mogelijkheden om inhoudelijk te sturen bij het verstrekken van de rijksbijdrage en het beoordelen van de informatie uit de verantwoording.

In het eerste deel van dit hoofdstuk (paragraaf 3.2 tot en met 3.7) wordt ingegaan op deze algemene sturingsmogelijkheden die het ministerie voor alle taakorganisaties ter beschikking staan. In het tweede deel (paragraaf 3.8) worden voor elk van de publieke taken afzonderlijk de bevindingen en conclusies over de sturing besproken.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 18 986, nr. 18, blz. 17. Zie verder ook nota van de projectgroep MOVER «Relaties op de rails», blz. 14. Beleid en uitvoering worden gescheiden, en de minister legt over beide verantwoording af aan het parlement.

3.2 Toezichts- en sturingskader

In de Overeenkomst uit 1995 is de visie van het ministerie op het toezicht op de taakorganisaties niet duidelijk vastgelegd. Zo is niet aangegeven hoe intensief het ministerie zich als opdrachtgever met de taakorganisaties wilde bemoeien. Het ministerie had ook anderszins geen kader waaruit zijn visie op toezicht en op sturing van de taakorganisaties zou kunnen blijken. Een dergelijk kader zou duidelijk hebben kunnen maken welke acties het ministerie voornemens was te ondernemen als de werkzaamheden van de taakorganisaties wat inhoud of voortgang betreft niet aan de eisen zouden voldoen.

Het ministerie stelde de opstelling van een toezichts- en sturingskader jarenlang uit; ook begin 1999 was het kader er nog niet. Pas bij de opstelling van de beleidsnota *De derde eeuw spoor* in 1998 en de voorbereiding van de herziening van de Spoorwegwet, die beide betrekking hadden op de situatie na de overgangperiode, is het ministerie gaan nadenken over de mogelijke inhoud van een toezichts- en sturingskader. De NS-holding stelde in maart 1999: «Het ministerie heeft de laatste jaren nodig gehad om te ontdekken hoe zij zelf de taakorganisaties willen aansturen. Op diverse punten hebben ze daarvoor nog geen duidelijke visie.»

De Rekenkamer is van oordeel dat het ministerie de opstelling van een toezichts- en sturingskader niet zo lang had mogen uitstellen, omdat het ontbreken van een dergelijk kader het risico met zich meebrengt dat het ministerie als toezichthouder en opdrachtgever ad hoc zijn beleid bepaalt, en niet consistent is in zijn aanpak. Bovendien bemoeilijkt het ontbreken van een dergelijk kader het opstellen van meer specifieke beleidskaders voor de afzonderlijke publieke taken.

Vastgestelde specifieke beleidskaders voor de publieke taken waren begin 1999 maar ten dele voorhanden. Zo waren er geen beleidskaders voor publieke taken op het gebied van verkeersleiding en de meeste onderdelen van capaciteitsmanagement. Voor de publieke taken op het gebied van de nieuwbouw waren er evenmin beleidskaders, maar hier geldt wel dat de procedures voor aanleg van infrastructuur een aantal «beslismomenten» kennen, waarop het ministerie beslist of en hoe afzonderlijke projecten verdergaan.⁵ Dit draagt in opzet bij aan een goede besluitvorming.

Voor enkele andere publieke taken waren er wél (aanzetten voor) beleidskaders voorhanden. Zo verscheen in maart 1997 de *Beleidsvisie instandhouding*. De Beleidsvisie schetste de sturing en financiering van Railinfrabeheer in de toekomst, waarbij de rol van het rijk zou zijn: doelen en kwaliteitsnormen stellen, sturen op output en effecten («sturing op afstand»), en het houden van audits om de effectiviteit en efficiëntie van de taakuitvoering te kunnen toetsen.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de rijksoverheid nog niet volgens de Beleidsvisie werkte. De Beleidsvisie zou nog worden uitgewerkt in een operationeel «Beleidsplan instandhouding railinfrastructuur». Reeds in 1996 werd een dergelijk plan aangekondigd als instrument om het onderhoud gericht te sturen. Begin 1999 was dat plan echter nog steeds niet verschenen.

Voor de taken op het gebied van de toelating, een onderdeel van het capaciteitsmanagement, werd in februari 1997 het *Beleidskader toelating* aan de Tweede Kamer toegezonden. De eisen die gesteld zouden moeten worden aan nieuwe vervoerders waren hierin nog niet concreet uitgewerkt. Railned zou daarvoor zorgdragen, waarna het ministerie de eisen zou vaststellen. Railned kwam in april 1997 met een voorstel. De regels zijn echter nog niet door het ministerie vastgesteld. Railned werkt

⁵ Deze beslismomenten vloeien voort uit de systematiek van het *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Sinds 1997 bestaan daarvoor de zogeheten «Spelregels voor het MIT».

daardoor nog met toedelingsregels die niet door het ministerie zijn vastgesteld.

Voor spoorwegveiligheid ten slotte, was begin 1999 door het ministerie slechts een conceptbeleidskader opgesteld (*Kadernota railveiligheid*).

3.3 Afspraken in jaarcontracten

Het Ministerie van V&W heeft als opdrachtgever de mogelijkheid om in de jaarcontracten met de taakorganisaties, die sinds 1995 worden gesloten, duidelijke richtinggevende afspraken op te nemen.

De jaarcontracten bleken echter geen heldere doelstellingen voor de taakorganisaties te bevatten. De hoofddoelstellingen uit de Overeenkomst, die nog te globaal en breed geformuleerd waren om de taakorganisaties achteraf op hun prestaties te kunnen aanspreken, werden in de jaarcontracten niet nader uitgewerkt.

Globaal geformuleerde doelstellingen

In de jaarcontracten van Railinfrabeheer staat bijvoorbeeld een weinig concrete beschrijving van wat Railinfrabeheer moet doen aan instandhouding, namelijk: «het (doen) ontwerpen, (doen) voorbereiden en (doen) realiseren van maatregelen ten behoeve van functiehandhaving, functieherstel, operationeel beheer, service en vernieuwing (niet gericht op uitbreiding van de functionaliteit) van railinfrastructuur, in relatie tot ruimtelijke inbedding, leidend tot het op peil houden van (onder andere de veilige berijdbaarheid van) de infrastructuur, rekening houdend met de veiligheid en de omgevings- en beheerwaarde.»

De in de jaarcontracten opgenomen afspraken over de financiële verantwoording en de controle waren overigens wel duidelijk. In de bijlagen bij de jaarcontracten is de inhoud van enkele werkzaamheden kort samengevat, maar hierin ontbreken veelal voor de sturing belangrijke afspraken over de snelheid waarmee ze moeten worden opgeleverd alsmede de vereiste de reikwijdte, diepgang en kwaliteit ervan.

De sturende werking die van de jaarcontracten uitging was naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende. Uit het onderzoek bleek dat dit lang niet altijd werd ondervangen met afzonderlijke taak- of projectopdrachten van het ministerie aan de taakorganisaties. Kritiek heeft de Rekenkamer ook op de moeizame en vaak late totstandkoming van de jaarcontracten. De contracten werden doorgaans pas ondertekend in de loop van het jaar waarop ze betrekking hadden. De onderhandelingen over de jaarcontracten Verkeersleiding en Railned liepen in 1997 zelfs zo uit, dat de betalingen tijdelijk moesten worden opgeschort omdat het jaarcontract 1996 vanaf augustus 1997 geen betalingsgrond meer bood. Bijkomend nadeel van de moeizame totstandkoming van de jaarcontracten was dat de voortgang van andere belangrijke werkzaamheden in de overgangperiode er door werd vertraagd en dat het een druk legde op de onderlinge verhoudingen. De onderhandelingen over de jaarcontracten werden vooral vertraagd door discussies over financiële aangelegenheden (zie ook bijlage 2). Oorzaak daarvan was dat de afspraken uit 1995 in de Overeenkomst over de bekostiging en besteding van gelden onvoldoende waren uitgewerkt.

3.4 Rijksbijdragen als sturingsinstrument

In de periode 1996–1999 ontbeerden niet alleen de jaarcontracten een sturende werking; ook het middel van de rijksbijdragen werd door het Ministerie van V&W nauwelijks benut om de taakorganisaties te sturen. Er was grotendeels sprake van inputbekostiging.⁶

Voor nieuwbouw en instandhouding van railinfrastructuur werden de financiële middelen verstrekt op grond van afzonderlijke beschikkingen, die naast de jaarcontracten bestonden. Alleen in de beschikkingen voor nieuwbouwprojecten werden eisen gesteld aan de door Railinfrabeheer te leveren prestaties. De instandhoudingsbeschikkingen bevatten geen kwaliteitseisen aan producten of taakuitvoering.

Sinds 1996 komt de jaarlijkse rijksbijdrage tot stand door de rijksbijdrage van het basisjaar 1995 te vermeerderen of te verminderen aan de hand van bepaalde wijzigingsfactoren (onder meer loonindexcijfers). Dit was in de Overeenkomst zo afgesproken. Vooral bij Railinfrabeheer bleef geruime tijd onduidelijkheid bestaan over de hoogte van de rijksbijdrage voor instandhouding voor het basisjaar 1995. In de Overeenkomst werd uitgegaan van f 1281 miljoen als indicatief bedrag. Daarbij werd afgesproken dat Railinfrabeheer een nadere onderbouwing zou leveren, waarna het basisbedrag voor 1995 definitief kon worden vastgesteld en als uitgangspunt voor volgende jaren zou kunnen gelden. Het lukte Railinfrabeheer evenwel niet die onderbouwing te leveren, zo meldde de minister van V&W de Tweede Kamer in maart 1997. Reden was dat de administratie van Railinfrabeheer er niet op was ingericht de gemaakte kosten toe te delen aan de in het jaarcontract genoemde taken. Uiteindelijk werd besloten uit te gaan van de jaarverantwoording 1995 van Railinfrabeheer. Geschoond voor incidentele posten kwam het basisbedrag uit op f 1208 miljoen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de hoogte van dit basisbedrag nooit onderbouwd is. Ook de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie stelde in 1996 dat er geen inzicht was in de kosten die ten grondslag lagen aan het bedrag van ongeveer f 1,3 miljard dat jaarlijks aan onderhoud en kapitaallasten wordt uitgegeven.

De Rekenkamer vond het overigens merkwaardig dat nog jaarlijks gediscussieerd wordt over de wijzigingsfactoren met een totale omvang van circa f 100 miljoen, en niet over het basisbedrag van f 1,2 miljard, dat nooit onderbouwd is.

Volgens de Overeenkomst wil het ministerie meer sturen op output en effecten, via nieuwe bekostigingsmodellen die voor de taakorganisaties zouden worden ontwikkeld. Verwachting in 1995 was dat in dat jaar op hoofdlijnen besloten zou worden over de systematiek, waarna deze in 1996 zou kunnen worden geïmplementeerd.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ontwikkeling van deze modellen forse vertraging heeft opgelopen. Bovendien is de ontwikkeling van een model voor de bekostiging in het geval van Railinfrabeheer door deze organisatie zelf ter hand genomen. De Rekenkamer plaatst hier vraagtekens bij, omdat niet vaststaat dat Railinfrabeheer belang heeft bij een goed, outputgericht bekostigingsmodel. Ook is het vreemd dat het ministerie zich aanvankelijk afzijdig hield van de ontwikkeling van dit belangrijkste bekostigingsmodel. Het financieel belang van het Rijk bij de bekostiging van instandhouding is immers vele malen groter dan bij de bekostiging van Verkeersleiding en Railned. Pas in november 1998 spraken ministerie en Railinfrabeheer over een eerste voorstel van Railinfrabeheer, waar het ministerie positief tegenover stond maar waarin nog belangrijke elementen ontbraken. Pas in 1999 werd een gezamenlijke werkgroep opgericht om het voorstel verder te bespreken en de nog ontbrekende elementen uit te werken.

⁶ Het verstrekken van een vast bedrag vooraf, zonder rekening te houden met de prestaties.

De bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned kwamen in concept gereed in september 1997, respectievelijk in maart 1998. Toen bleek dat de intentie om zoveel mogelijk outputbekostiging te realiseren maar zeer ten dele werd bereikt. De modellen kunnen niet of nauwelijks worden gebruikt om de taakorganisaties op output te sturen.⁷ Bij berekening met realisatiecijfers over 1996 is de bekostiging van Verkeersleiding slechts voor 57% variabel en voor het overige vast. Die van Railned is voor 39% variabel. Wel heeft de Rekenkamer vastgesteld dat veel tijd en moeite is gestoken in het vinden van geschiktere outputvariabelen.

Het bekostigingsmodel voor Railned verschaft deze organisatie de mogelijkheid indirect invloed uit te oefenen op de hoogte van de rijksbijdrage. Dit komt doordat de hoogte van de rijksbijdrage aan Railned deels gebaseerd is op een geraamd aantal opdrachten maal een uurtarief. Railned heeft weliswaar altijd toestemming nodig van het ministerie om opdrachten te kunnen uitvoeren, maar in de praktijk blijkt Railned vaak zelf met suggesties voor opdrachten te komen, voorzien van urenramingen. Een alerte opstelling van het ministerie, als opdrachtgever, is daarom verstandig. Het ministerie moet voorkomen dat de projecten te lang duren of ingewikkelder van opzet zijn dan nodig, en daardoor teveel kosten. Railned heeft aangegeven dat het ministerie zich nog niet als alerte opdrachtgever in deze zin heeft opgesteld.

De Rekenkamer acht het van belang dat het ministerie, gelet op het feit dat met de modellen slechts zeer beperkt kan worden gestuurd, de ontwikkeling van aanvullende inhoudelijke sturingsinstrumenten ter hand neemt. In de overgangperiode heeft het ministerie hier nog weinig aandacht voor gehad. De bekostiging van Verkeersleiding en Railned gebeurt in 1999 voor het eerst deels op grond van deze modellen.

3.5 Beoogde evaluatie

In de Overeenkomst hebben de betrokken partijen afgesproken dat uiterlijk in 1999 het functioneren van de taakorganisaties sinds 1995 en de sturingsrelatie zouden worden geëvalueerd. De minister van V&W schreef de Tweede Kamer in december 1995 dat de evaluatie onder meer inzicht zou kunnen geven in de efficiëntie van de taakuitvoering, de verdeling van de kostentoe rekening tussen de taak- en marktsector en de «getrouwheid van de taakuitvoering aan het publieke karakter». De evaluatie ging echter niet door. Volgens het ministerie was een evaluatie niet meer nodig, omdat halverwege de overgangperiode duidelijk werd dat de taakorganisaties in 2000 uit het NS-concern zouden worden geplaatst. De Rekenkamer betreurt dit besluit, omdat een evaluatie met de in 1995 beoogde inhoud had kunnen bijdragen aan een goede definitieve regeling voor na de overgangperiode. Aan het einde van de overgangperiode had het ministerie nog altijd weinig informatie over de activiteiten van en de processen bij de taakorganisaties.

3.6 Controle

De jaarcontracten bevatten als bijlage controleprotocollen waaraan de Interne Accountantsdienst (IAD) van NS zich bij zijn controles dient te houden. Het zwaartepunt van de controle op de taakorganisaties berust bij die dienst. De controle door de IAD richt zich op de financiële verantwoording en de totstandkoming daarvan.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de controle door de IAD van een zodanig niveau was dat de departementale Accountantsdienst (DAD) daarop kon steunen. Wel bleek dat de review door de DAD op de

⁷ De Rekenkamer heeft dit oordeel mede gebaseerd op een onderzoek dat in haar opdracht door Hague Consulting Group (oktober 1998) werd uitgevoerd.

werkzaamheden van de IAD voornamelijk betrekking had op de jaarrekeningcontrole door de IAD.

De IAD controleerde de jaaroverzichten van voorschotten en declaraties van nieuwbouwprojecten van Railinfrabeheer. De review door de DAD beperkte zich daarbij tot de grote projecten. In de controleprotocollen bij het jaarcontract Railinfrabeheer was de controle op kruissubsidiëring tussen Railinfrabeheer en andere NS-onderdelen onvoldoende geregeld. Een declaratie per nieuwbouwproject levert Railinfrabeheer in afwijking van de regelgeving niet. Ook wordt in afwijking van hetgeen is voorgescreven geen eindverslag noch een slotdeclaratie van een project opgesteld. Het ministerie neemt genoeg met een jaarlijkse totaal-declaratie voor alle projecten tezamen, voorzien van een accountants-verklaring.

Het ministerie had onvoldoende inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer bij de taakorganisaties.

3.7 Conclusies per publieke taak

3.7.1 Instandhouding

Eisen aan de verantwoording onvoldoende

Het Ministerie van V&W heeft volgens de Rekenkamer te weinig eisen gesteld aan de verantwoordingsrapportage door Railinfrabeheer over haar instandhoudingstaak. Daardoor had het ministerie in de periode 1995–1998 onvoldoende inzicht in de besteding van het instandhoudingsbudget. De rapportages van Railinfrabeheer voldeden aan de eisen van het ministerie, maar vertoonden drie tekortkomingen waardoor ze als basis voor adequate sturing door het ministerie tekortschoten:

- ze gaven geen informatie over de werkelijke uitgaven van Railinfrabeheer tot en met het kwartaal van rapportage;
- ze gaven geen inzicht in de uitgevoerde en te verwachten werkzaamheden voor instandhouding; en
- de kostencategorieën in de rapportages sloten niet aan bij de kostenposten waaruit de rijksbijdrage was opgebouwd.

Het ministerie ontving geen inhoudelijke verantwoordingsinformatie over instandhouding. De Rekenkamer vindt dat het ministerie specifiekere eisen moet stellen aan de verantwoording.

In de jaarcontracten voor Railinfrabeheer staat overigens reeds sinds 1995 dat partijen voornemens zijn de eisen voor de verantwoording over instandhouding verder uit te werken. Begin 1999 was dit nog steeds niet gebeurd.

Railinfrabeheer heeft zelf geen goed inzicht in de verwachte uitputting van het instandhoudingsbudget. De uitgavenprognoses die aan het ministerie worden gezonden vertonen namelijk grote fluctuaties (zie tabel 2).

Tabel 2 Verwachte en gerealiseerde uitgaven instandhouding¹ (bedragen x f 1 miljoen)

	Verwachte uitgaven stand mei	Verwachte uitgaven stand juli	Verwachte uitgaven stand december	Gerealiseerde uitgaven
Totaal 1997	825	775	800	738
Totaal 1998	672	735	788	774

¹ Exclusief kapitaallasten, systeemontwikkeling en apparaatskosten.

Toekomstige financiële risico's

De instandhouding van de railinfrastructuur wordt grotendeels gefinan-

cierd uit het Infrastructuurfonds. Daarnaast sluit Railinfrabeheer ook leningen af op de kapitaalmarkt.⁸

De rijksoverheid vergoedt Railinfrabeheer de rente op deze leningen en de afschrijvingen op de geactiveerde kosten. Ultimo 1997 bedroegen de lange termijn leningen van Railinfrabeheer maar liefst f 3,4 miljard. De totale jaarlijkse rentekosten bedragen circa f 250 miljoen, ofwel ongeveer 20% van de jaarlijkse rijksbijdrage. De kapitaallasten nemen jaarlijks toe en leggen een steeds groter beslag op het instandhoudingsbudget. Het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) van het Ministerie van V&W heeft nu een maximum gesteld aan deze leningen. Het gaat om een bedrag van f 200 miljoen per jaar in 1997, aflopend tot f 100 miljoen in 2001. Overleg tussen het ministerie en Railinfrabeheer om een structurele oplossing te vinden voor de problematiek, heeft voorsnog geen resultaat opgeleverd.

Vanaf 2001 verwacht Railinfrabeheer een exponentiële toename van de kosten voor vervanging van onderdelen van het railnet. Met name zou dan op grote schaal bovenbouwvernieuwing moeten plaatsvinden. Het instandhoudingsbudget van Railinfrabeheer staat echter onder druk, onder meer door de noodzaak in 1997 en 1998 geleden verliezen van in totaal f 250 miljoen weg te werken.

Om deze problemen het hoofd te bieden zou het ministerie naar het oordeel van de Rekenkamer duidelijker prioriteiten moeten stellen in de activiteiten van Railinfrabeheer.

Beperkte sturende rol van ministerie in overlegstructuren

DGP heeft een aantal periodieke overleggen met Railinfrabeheer waarin instandhouding aan de orde kan komen. Voor instandhouding is er een Beleidsoverleg Instandhouding.

Voorts is er een Coördinerend Beleidsoverleg en een Financieel Beleids-overleg. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het ministerie deze overleggen nauwelijks gebruikte om inhoudelijk te sturen.

Railinfrabeheer toonde zich zeer kritisch over de sturing door het ministerie van de instandhouding, met name omdat aanwijzingen voor de taakuitvoering ontbraken, Railinfrabeheer zelden informatie van het ministerie ontving en het ministerie niet terugkoppelde over adviezen en prestaties van Railinfrabeheer. De discussie over het instandhoudingsbudget werd volgens Railinfrabeheer bemoeilijkt door een gebrek aan specifieke kennis hierover bij het ministerie, en doordat de gesprekspartners van Railinfrabeheer bij het ministerie in het algemeen geen financieel mandaat hadden.

3.7.2 Nieuwbouw⁹

Nieuwbouwprojecten behoren de fasen te doorlopen die zijn vastgelegd in de Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport (MIT). Dit zijn: de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase (zie ook bijlage 1).

Werken zonder opdracht in de verkenningsfase

Gebleken is dat in de praktijk in de verkenningsfase niet altijd met opdrachten van het ministerie wordt gewerkt: aan het Utrecht Centrum Project werkte Railned bijvoorbeeld aanvankelijk zonder opdracht. Bij verkenningen wordt weliswaar steeds vaker een plan van aanpak gemaakt, maar deze werden niet altijd door DGP ondertekend. Waar dit niet gebeurde, voerde Railned de verkenning toch uit zonder nadere specificatie van het ministerie.

Als er wél een opdracht door het ministerie was verstrekt, was daarin volgens Railned niet altijd duidelijk aangegeven binnen welke kaders de studies moesten passen en met welke beleidsuitgangspunten rekening moest worden gehouden. Onduidelijkheid over de opdracht betekent dat een toetsingskader voor decharge ontbreekt. In de praktijk leidde dit ertoe

⁸ De zogeheten REF/GEF-leningen: Reizigers-, respectievelijk Goederen Eigen Financiering.

⁹ De aanleg van de grote infrastructuurprojecten (Betuweroute, HSL) is in het onderzoek van de Rekenkamer buiten beschouwing gebleven.

dat door het ministerie veel aanvullende vragen werden gesteld voor het met het resultaat instemde.

Marginale toetsing kosten nieuwbouwprojecten planstudiefase

Gebleken is dat het toezicht door het ministerie op de kosten van nieuwbouwprojecten marginaal is. In de planstudiefase van projecten wordt, na overleg met betrokken lagere overheden over de ruimtelijke inpassing, het definitief ontwerp gemaakt. Een ingenieursbureau maakt dan in opdracht van Railinfrabeheer op basis van functionele en technische programma's van eisen een kostenraming, die door Railinfrabeheer wordt beoordeeld. De raming komt vervolgens in de conceptbeschikkingsaanvraag. Het ministerie toetst de onderbouwing van de raming slechts marginaal. DGP zei ervan uit te gaan dat de cijfers van Railinfrabeheer juist zijn. Op verzoek van DGP wordt de conceptbeschikkingsaanvraag beoordeeld door de betrokken regionale directie van Rijkswaterstaat, maar Rijkswaterstaat controleert de onderbouwing van de raming niet. Incidenteel beoordeelt de Bouwdienst van Rijkswaterstaat onderdelen van projectramingen.

Beperkte sturing in de realisatiefase

De opdrachtverlening voor de realisatiefase geschiedt door middel van de projectbeschikkingen. Voor afzonderlijke nieuwbouwprojecten geldt dat Railinfrabeheer de reikwijdte (technische opzet), datum van indienststelling en het budget niet zelf mag wijzigen. De afspraken in de beschikking zijn kaderstellend en afwijkingen moeten door het ministerie worden gefiatteerd.

De Rekenkamer onderzocht de sturing van nieuwbouw van infrastructuur in de praktijk aan de hand van acht projecten die tussen 1995 en 1998 liepen. Bij twee daarvan had Railinfrabeheer de datum van indienststelling ten opzichte van de beschikkingsaanvragen gewijzigd, zonder uitdrukkelijke toestemming van het ministerie.¹⁰

Projecten in de realisatiefase werden door het ministerie op afstand gevolgd. Het ministerie vergewiste zich er daarbij niet van of Railinfrabeheer doelmatig werkte, wat volgens de Rekenkamer wel in de rede had gelegen. Tussen DGP en Railinfrabeheer was er in deze fase alleen contact als Railinfrabeheer bijzonderheden meldde. DGP bleek zich in deze fase sterk «volgend» op te stellen.

Een voorbeeld van adequaat reageren nadat Railinfrabeheer bijzonderheden had gemeld was te vinden bij het project Boxtel-Liempde. Railinfrabeheer meldde aan DGP dat bij een fly-over in aanbouw haarscheurtjes waren ontdekt, waarna DGP de Bouwdienst van Rijkswaterstaat inschakelde, die een relatief goedkope oplossing voorstelde. Projectbegeleiders bij DGP bleken overigens op sterk individuele wijze invulling te geven aan hun werk. Zij legden eigen accenten als het ging om de frequentie en mate waarin zij van Railinfrabeheer aanvullende informatie vroegen. De Rekenkamer weet deze verschillen aan het ontbreken van werkinstructies.

Late betrokkenheid ministerie

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat het Ministerie van V&W haar opdrachtgeversrol vaak passief invult. De discussie over de normen en richtlijnen waaraan een zogenoemd «basisstation» (een station met uitsluitend een transferfunctie) moet voldoen, is daarvan een voorbeeld.

¹⁰ Bij het project «Amersfoort-Amersfoort-aansluiting» bleek het ministerie in 1996 geen formele goedkeuring te hebben gegeven voor het uitstellen van de oplevering van het project met een jaar. Ook voor het project «Oirschot-Eindhoven» werd geen expliciete goedkeuring aangetroffen, ditmaal voor een versnelling van de indienststelling met een jaar.

Het project «Basisstation»

In de Overeenkomst was afgesproken dat de investeringskosten bij nieuwbouw van stations tussen Rijk en NS zouden worden verdeeld op basis van het principe dat het Rijk het «basisstation» zou bekostigen. Welke functionele normen aan zo'n station gesteld moesten worden, zou nog worden uitgewerkt. Sinds 1995 is hieraan gewerkt door een projectgroep waarin Railned, Railinfrabeheer, NS Stations en NS Reizigers zitting hadden. De standpunten van met name Railned enerzijds en NS Reizigers en NS Stations-anderzijds, lagen lange tijd ver uit elkaar. Het ministerie was tot 1997 niet bij het project betrokken – noch bij de opdrachtformulering, noch anderszins.

In de zomer van 1997 verscheen een eerste concept van de normen en richtlijnen. In 1998 bleek DGP ernstige kritiek te hebben op het toen voorliggende concept. DGP had twijfels over de praktische en financiële haalbaarheid, en had vooral belangstelling voor een onderwerp dat nog niet was uitgewerkt, namelijk de kostenverdeling. Begin 1999 waren de functionele normen en richtlijnen nog steeds niet definitief.

Beperkte sturende rol van ministerie in overlegstructuren

Voor nieuwbouw is er een Overleg Capaciteitsplanning en Innovatie Railverkeerssystemen en een Beleidsoverleg Aanleg. Nieuwbouw kan ook aan de orde komen in het Coördinerend Beleidsoverleg en in het Financieel Beleidsoverleg. De sturende rol van het ministerie in al deze overlegorganen was over het algemeen evenwel beperkt, net als bij de instandhouding (zie paragraaf 3.7.1).

Afstemming ministerie en Railinfrabeheer niet optimaal

De cijfers over de kosten van nieuwbouw van railinfrastructuur in het MIT worden door Railinfrabeheer geleverd. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de afstemming tussen ministerie en Railinfrabeheer over de kostenramingen niet goed verliep. De bedragen in het MIT waren in een aantal gevallen lager dan de opgave van Railinfrabeheer. De verklaring van het ministerie hiervoor was, dat in het MIT niet vooruit kon worden gelopen op beslissingen over projecten die nog moesten worden genomen. De Tweede Kamer heeft hierdoor echter niet altijd het meest actuele inzicht in de kosten van nieuwbouwprojecten.

Afstemming Railned en Railinfrabeheer niet optimaal

Railned en Railinfrabeheer waren kritisch over elkaars bijdragen in de verkenningsfase van railinfrastructuurprojecten. Ook verliep de afstemming tussen deze organisaties in de planstudiefase soms moeizaam. Volgens de Rekenkamer had het ministerie onvoldoende oog voor de afstemming tussen beide opdrachtnemers van het ministerie.

Onduidelijkheid over criteria voor verantwoording

Railinfrabeheer rapporteert over de voortgang van nieuwbouwprojecten in kwartaalrapportages van een A4'tje per project, volgens een met DGP afgesproken indeling. Hierin rapporteert Railinfrabeheer over de uitgaven in relatie tot het budget, en over eventueel voorziene wijzigingen in reikwijdte of datum van indienststelling. Railinfrabeheer geeft in de rapportages aan of zij risico's verwacht en of actie van het ministerie gewenst is.

Het ministerie had geen criteria opgesteld waaraan de van Railinfrabeheer ontvangen informatie zou worden beoordeeld.

Er was geen vastlegging van de beoordeling van de niet-financiële verantwoordingsinformatie. Ook bleek er geen sprake te zijn van een structurele aanpak om de juistheid en volledigheid van deze informatie vast te stellen.

3.7.3 Capaciteitsmanagement

Passieve rol ministerie bij opstellen algemene voorwaarden

Toegelaten vervoerders sluiten met Railned, dat in die gevallen ook namens Verkeersleiding en Railinfrabeheer optreedt, een toegangs-overeenkomst waar algemene voorwaarden bijhoren. Op grond van deze overeenkomst zijn de vervoerders voor bepaalde of onbepaalde tijd gebonden aan eisen en normen over onder meer veiligheid en verkeersleiding, en aan de procedures voor de toedeling van capaciteit op het spoor.

In 1996 begon Railned met het opstellen van een standaardtoegangs-overeenkomst met voorwaarden. Dit ging met problemen gepaard, waarvan de meeste begin 1999 nog steeds niet opgelost waren. In 1996 vormde het nog ontbreken van een «Beleidskader toelating» een belemmering bij het opstellen van een standaardovereenkomst met voorwaarden. Later vormde onenigheid met de NS-vervoerders over de inhoud van de voorwaarden hiervoor een belemmering.

Drie jaar onenigheid over voorwaarden

De Voorwaarden 1997 werden door Railned aan het ministerie voorgelegd en goedgekeurd, maar NS Reizigers, NS Cargo en NS Materieel wilden hun toegangs-overeenkomsten alleen ondertekenen als daarnaast in aanvullende overeenkomsten («side letters») kon worden vastgelegd dat zij het niet eens waren met enkele van de voorwaarden. Railned stelde het ministerie in mei 1997 voor dat de partijen bij de toegangsovereenkomst zouden proberen het binnen zes maanden alsnog eens te worden. Zo niet, dan zouden de gewraakte voorwaarden geacht worden nietig te zijn en niet te hebben gegolden tussen partijen. Het ministerie ging akkoord met deze procedure. In de side-letters werd 1 januari 1998 als «tijdbomdatum» opgenomen. Deze datum verstreek inderdaad zonder dat men overeenstemming bereikte. Volgens de ondertekenaars van de side-letters waren de omstreden bepalingen hiermee nietig geworden.

Het ministerie heeft zich nog beraden op stappen richting de Raad van Bestuur van NS, maar hiervan afgezien. Het liet hiermee toe dat de NS-vervoerders de voorwaarden kozen die hen schikten.

Ook in 1998 lukte het niet algemene voorwaarden op te stellen die door alle betrokken partijen aanvaard werden. Over enkele geschilpunten uit 1997 was inmiddels overeenstemming bereikt, maar over de meeste nog niet. De betrokken NS-vervoerders spraken in mei 1998 met Railned af dat zij bij de voorwaarden 1998 opnieuw side letters zouden ondertekenen. Zover is het echter nooit gekomen. Het ministerie weigerde de voorwaarden goed te keuren omdat het bezwaar had tegen de regeling van de aansprakelijkheid. Begin 1999 was hierin nog geen verandering gekomen, en duurde de onduidelijkheid over de voorwaarden dus voort.

Railned had beperkte mogelijkheden om vast te houden aan de algemene voorwaarden die zij wenselijk achtte. Door het ontbreken van wettelijke bevoegdheden was Railned afhankelijk van het bereiken van consensus met de vervoerders. Het ministerie speelde daarbij nauwelijks een rol. De sturing op dit punt vanuit het ministerie was onvoldoende.

Verantwoording Railned

Het ministerie heeft geen criteria opgesteld ter beoordeling van de verantwoordingsinformatie die het van Railned ontvangt.

Geen inhoudelijke sturing Verkeersleiding

De verantwoording die het Ministerie van V&W vraagt van NS Verkeersleiding is financieel van aard. Beleidsinhoudelijk vindt geen verantwoording plaats; aan de taakuitvoering stelt het ministerie nauwelijks eisen. Hierdoor heeft het weinig inzicht in de processen en werkzaamheden bij Verkeersleiding.

Verkeersleiding verricht ook werkzaamheden voor derden. In 1997 ging het om 20% van de totale ontvangsten. Het ministerie heeft Verkeersleiding niet gevraagd om in de verantwoording aan te geven welke werkzaamheden tegen welke kosten voor derden worden verricht. Nu dit niet is gebeurd, ontbreekt bij het ministerie het inzicht in de kosten voor werken voor derden. Om zicht te hebben op de scheiding tussen private en publieke activiteiten moet deze informatie volgens de Rekenkamer wel worden opgevraagd.

3.7.4 Spoorwegveiligheid

Onduidelijkheid over taakafbakening

Zowel Railned als de Rijksverkeersinspectie hebben toezichtstaken op het gebied van de spoorwegveiligheid. Railned had deze taken op grond van de Overeenkomst, de Rijksverkeersinspectie krachtens de Spoorwegwet. De Overeenkomst en de Spoorwegwet bleken echter niet op elkaar aan te sluiten.

In 1996 zijn de taken in onderlinge afspraken tussen de beleidsafdeling «Verkeersveiligheid en Voertuig» van DGP, Railned en de Rijksverkeersinspectie nader afgebakend. Railned zou zich bezighouden met direct toezicht, en de Rijksverkeersinspectie met het toezicht op het toezicht door Railned (metatoezicht). De afspraken daarover hebben in de praktijk echter niet goed gewerkt. Het onderscheid tussen toezicht en metatoezicht was in de praktijk niet altijd even scherp te maken. Het gevolg van deze situatie is geweest, dat de relatie tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie tussen 1995 en 1998 verslechterde.

Relatie Railned en Rijksverkeersinspectie niet goed

Railned en de Rijksverkeersinspectie hadden in de periode 1995–1998 in toenemende mate onenigheid over beider competentie. In oktober 1997 werd de werking van de afspraken uit 1996 geëvalueerd. De drie betrokken partijen (Railned, Rijksverkeersinspectie en DGP) toonden zich zeer kritisch over elkaar.

De evaluatie was één van de redenen waarom de contacten tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie vervolgens sterk gereduceerd werden: het periodiek overleg tussen beide werd opgeschort en het tripartite overleg met DGP werd gesplitst. Deze situatie duurde een jaar voort. Over specifieke onderwerpen hielden Railned en de Rijksverkeersinspectie in deze periode overigens wel contact.

De beleidsafdeling Verkeersveiligheid en Voertuig heeft vanaf april 1998 niet meer gepoogd tot een werkbare relatie te komen; zij was van mening dat met het vlot trekken van de relatie gewacht kon worden totdat de uitplaatsing van Railned uit het NS-concern zou zijn geregeld. De opstelling van de kadernota *Railveiligheid* kreeg voorrang boven de sturingsrelatie met Railned en de samenwerking tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie.

De Rekenkamer is van oordeel dat de beleidsafdeling, mede gelet op het belang van spoorwegveiligheid, meer had kunnen ondernemen om partijen tot elkaar te brengen.

Onduidelijkheid over regelgeving

Ook waar het ging om veiligheidsregelgeving strookten de Overeenkomst en de Spoorwegwet niet met elkaar. Volgens de Spoorwegwet moesten spoorvervoerders beschikken over een eigen, door het ministerie goedgekeurd, dienstreglement. Omdat deze bepaling volgens Railned niet gehandhaafd kon worden in een situatie waarin verschillende vervoerders gebruik zouden maken van hetzelfde railnet, stelde Railned in maart 1996 dat het door haar ontwikkelde Reglement Railverkeer (RRV), dat onder meer gebaseerd was op het dienstreglement van NS, op alle vervoerders van toepassing zou moeten zijn. De naleving van dit reglement kon echter

niet worden opgelegd, omdat het RRV niet de status had van regelgeving. Daarom werd de naleving contractueel geregeld: door ondertekening van hun toegangsovereenkomst met Railned beloofden de vervoerders het RRV te zullen naleven. De Rijksverkeersinspectie liet Railned in juli 1996 weten dat ze zou gedogen dat nieuwe vervoerders geen eigen dienstreglement zouden hebben, maar dat ze zich in plaats daarvan aan het RRV zouden houden. Formeel was deze situatie namelijk in strijd met de Spoorwegwet. Voorwaarde die de Rijksverkeersinspectie wel stelde was, dat Railned het RRV snel zou herzien. Het RRV bevatte nog teveel specifieke NS-regels om dienst te kunnen doen als algemeen geldende regelgeving. Bij inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet (per 1 januari 2001 of later) zal het RRV in gewijzigde vorm algemene gelding krijgen als algemene maatregel van bestuur onder deze wet.

Ministerie stuurt nauwelijks

Railned kan op grond van de Overeenkomst in grote mate zelfstandig bepalen welke eisen zij stelt aan nieuwe vervoerders bij de verlening van veiligheidsattesten. Railned breidde het RRV uit met een aantal normbladen, die onder meer betrekking hebben op de verkrijging van het veiligheidsattest. Sommige normbladen werden door het ministerie goedgekeurd, de meeste echter niet. Het ministerie gaf aan zij deze normbladen meestal niet ter goedkeuring kreeg voorgelegd en dat zij overigens ook niet beschikte over een beleidsnota om deze goed te kunnen beoordelen. De Rekenkamer stelde vast dat het echter wel de verantwoordelijkheid van de minister was de regelgeving voor veiligheid vast te stellen.

Volgens Railned zou de eerste toelating van Lovers Rail in 1996 beter hebben kunnen verlopen, indien het ministerie nadrukkelijker sturend zou zijn opgetreden.

Moeizame verlening veiligheidsattesten aan Lovers Rail

Lovers Rail was de eerste nieuwe vervoerder die verzocht te worden toegelaten tot het spoornet. Toen het eerste verzoek van Lovers kwam, in mei 1996, waren er nog geen eisen en procedures vastgesteld voor de toetreding van nieuwe vervoerders. In augustus 1996 ontving Lovers zijn eerste veiligheidsattest, voor de periode tot en met mei 1997. Dit eerste attest bevatte een groot aantal acties waarmee Lovers nog aan de slag moest, onder meer het opzetten van een veiligheidssysteem.

In 1997 is er vervolgens tussen Lovers en Railned veel contact geweest, waarbij Railned langzamerhand steeds meer bezorgd raakte over het feit dat Lovers de gevraagde documentatie steeds maar niet opleverde. Achteraf stelde Railned vast dat Lovers, toen het in februari 1997 de aanvraag voor verlenging van het attest deed, nog geen zekerheid had over de belangrijkste voorwaarden om een treinbedrijf veilig te kunnen exploiteren en dat het gegevens verstrekke over materieel, personeel en management, die bij nader inzien op drijfzand gebaseerd bleken te zijn. Om die reden werd Lovers aanvankelijk een veiligheidsattest geweigerd.

Eind maart 1997 begon Lovers wel met de dienst, maar op basis van het oude veiligheidsattest dat nog twee maanden geldig was. In mei 1997 lichtte Railned de gang van zaken toe aan de beleidsafdeling Verkeersveiligheid en Voertuig van DGP. Railned vond dat het attest niet verlengd moest worden. Uiteindelijk heeft Railned Lovers toch een attest verleend, met beperkingen.

Geen wettelijke bevoegdheden Railned

Onduidelijk is of Railned haar bevoegdheden bij een verschil van mening met de vervoerders zou kunnen afdwingen. Volgens Railned zelf is dit «waarschijnlijk» wel het geval. De toelating van goederenvervoerder Shortlines, wiens aanvraag in april 1997 in behandeling werd genomen, duurde echter onder meer lang doordat het bedrijf de bevoegdheden van Railned in twijfel trok onder verwijzing naar de Spoorwegwet, waarin

Railned niet werd genoemd. De Rekenkamer voorziet risico's voor een goede taakuitvoering, omdat medewerking van vervoerders met name voor Railned belangrijk is, maar niet kan worden afgedwongen.¹¹

3.8 Conclusies

- In de Overeenkomst uit 1995 tussen de minister van V&W en NS was onvoldoende duidelijk aangegeven hoe het ministerie zijn rol als toezichthouder en opdrachtgever wilde invullen. Ook in 1999 ontbrak een kader voor het toezicht op en de sturing van de taakorganisaties.
- De sturing die uitging van de jaarcontracten, met afspraken tussen het ministerie en de taakorganisaties, was onvoldoende. Heldere doelstellingen ontbraken.
- De verstrekking van de rijksbijdrage aan NS werd onvoldoende benut om inhoudelijk te sturen. De concepten van de modellen die eind 1998 voorlagen, bleken duidelijk minder gerelateerd aan prestaties dan oorspronkelijk de bedoeling was.
- De in de Overeenkomst aangekondigde evaluatie van het functioneren van de taakorganisaties gaat niet door. De Rekenkamer betreurt dit, omdat die evaluatie een goede basis had kunnen vormen voor een eenduidige regeling van de taakuitvoering door de taakorganisaties na hun uitplaatsing uit het NS-concern.
- Het ministerie toetste de kostenramingen van Railinfrabeheer in de aanvragen voor beschikkingen voor nieuwbouwprojecten slechts marginaal. Het ging ervan uit dat de cijfers van Railinfrabeheer juist waren. De realisatie van infrastructuur werd door het ministerie op grote afstand gevolgd.
- Op de besteding van de gelden voor instandhouding had het ministerie onvoldoende zicht. Het stelde weinig eisen aan de verantwoording door Railinfrabeheer. Als basis voor sturing schoot de verantwoording over instandhouding daardoor tekort.
- Het ministerie vergewiste zich er volgens de Rekenkamer ten onrechte niet van of de taakorganisaties doelmatig werkten.
- Sinds 1997 bestaat er onduidelijkheid over de voorwaarden waaraan de NS-vervoerders moeten voldoen, doordat zij «side letters» ondertekenden bij hun toegangsovereenkomsten. De sturing door het ministerie op dit punt was onvoldoende; het stelde zich in dezen passief op.
- De relatie tussen de Rijksverkeersinspectie en Railned verslechterde in de overgangperiode, onder meer doordat de Spoorwegwet en de Overeenkomst op het punt van toezicht op spoorwegveiligheid niet goed op elkaar bleken aan te sluiten. De beleidsafdeling Verkeersveiligheid en Voertuig van DGP heeft vanaf april 1998 geen pogingen meer ondernomen een werkbare relatie tussen hen tot stand te brengen.

3.9 Reactie minister van V&W

De minister van V&W heeft in haar reactie aangegeven dat in de jaarcontracten voor 2000 de doelstellingen voor de taakorganisaties nader zullen worden gespecificeerd. De minister merkt wel op dat niet alles in jaarcontracten kan worden geregeld; in veel gevallen moet de materie verder worden uitgewerkt in taak- of projectopdrachten.

Voor de sturing is volgens de minister ook de conceptnota *De derde eeuw spoor* relevant.

De minister erkent dat de bekostigingsmodellen voor Railned en Verkeersleiding nog niet optimaal zijn, maar zij acht deze modellen op dit moment het best haalbare. De modellen zullen in het eerste en tweede kwartaal van 2000 geëvalueerd worden. Deze evaluatie moet, aldus de minister,

¹¹ Voor geschillen tussen Railned en vervoerders bevat het RRV overigens wel een procedure, waarbij een driemanschap van vertegenwoordigers van Railned, de Rijksverkeersinspectie en DGP een voor de vervoerder bindende uitspraak doet. Ook hier is naleving alleen contractueel afdwingbaar.

uitwijzen waar aanvullende efficiëntieprikkels ingebouwd kunnen worden en waar de modellen meer prestatiegerelateerd kunnen zijn.

De conclusie dat het ministerie kostenramingen voor infrastructuurprojecten slechts marginaal toetst, deelt de minister niet. Zij wijst erop dat de wijze van ramen gestandaardiseerd is in het «Project ramingen infrastructuur». Waar nodig worden ramingen geaudit door de Bouwdienst/Lloyds. De minister onderkent wel dat de verschillende ramingen niet altijd met dezelfde intensiteit worden gezien: soms worden specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld stations) gedurende een bepaalde periode diepgaand gevolgd, en dan krijgen andere deelonderwerpen binnen een raming minder aandacht.

De minister is het eens met de conclusies dat het ministerie onvoldoende zicht had op de besteding van de instandhoudingsgelden, dat het ministerie weinig eisen stelde aan de verantwoording door Railinfra-beheer en dat de verantwoording als basis voor sturing tekort heeft geschoten. Sturing van en toezicht op de instandhoudingssector zijn volgens de minister nog onvoldoende ontwikkeld.

In reactie op de conclusie van de Rekenkamer dat het ministerie zich er niet van vergewiste of de taakorganisaties doelmatig werken, heeft de minister toegezegd hiernaar intensiever te zullen informeren bij de Raad van Bestuur van NS.

De minister stelt in haar reactie dat zij volop werkt aan het probleem van onduidelijkheid over de voorwaarden waaraan de NS-vervoerders moeten voldoen.

De minister is voorts nog uitvoerig ingegaan op de relatie tussen de Rijksverkeersinspectie en Railned. De taakverdeling tussen beide instanties op het gebied van de spoorwegveiligheid is volgens de minister niet helemaal duidelijk; het directe veiligheidstoezicht is een taak die zij in feite delen. Hierover zijn gesprekken op gang gebracht met Railned en de Rijksverkeersinspectie. Op korte termijn verwacht de minister duidelijkheid te kunnen geven over de positionering van het directe veiligheidstoezicht, alsmede over de positionering van normvoorbereidende en uitvoerende taken. Waar taken overlappen zullen deze eenduidig aan één organisatieonderdeel worden toegewezen: aan Railned of aan de Rijksverkeersinspectie.

4 EFFICIËNTE TAAKUITVOERING

4.1 Inleiding

De minister van V&W is verantwoordelijk voor een efficiënte besteding van de rijksbijdragen aan de taakorganisaties. Dit hoofdstuk richt zich op de waarborgen die getroffen zijn voor een efficiënte taakuitvoering door de taakorganisaties. De volgende instrumenten komen aan de orde: efficiëntiekortingen (paragraaf 4.2), de toetsing van subsidie-aanvragen op soberheid en doelmatigheid (paragraaf 4.3) en de vormgeving van bekostigingsmodellen (paragraaf 4.4).

Omdat de NS-holding in de overgangsfase verantwoordelijk is voor de beheersmatige sturing van de taakorganisaties, is tevens nagegaan of de activiteiten van de holding bijdragen aan een efficiënte taakuitvoering door de taakorganisaties (paragraaf 4.5).

4.2 Efficiëntiekortingen

Bij de voorbereiding van de Overeenkomst heeft het Ministerie van V&W een onderzoek laten uitvoeren waarin indicaties waren opgenomen van mogelijke besparingen in de taaksector van het NS-concern. Het onderzoek verscheen in 1995.¹² De marge van mogelijke besparingen die in het onderzoek waren opgenomen was groot. Een besparing van f 270 miljoen werd mogelijk geacht, evenals een *stijging* van de kosten met f 30 miljoen. Het onderzoek richtte zich niet op de vraag of de kosten van de taakorganisaties in 1995 redelijk waren. Evenmin is nagegaan of de door de taakorganisaties uitgevoerde activiteiten effectief en efficiënt werden uitgevoerd.

De minister heeft in 1995 op grond van dit onderzoek Railinfrabeheer en Verkeersleiding efficiëntiekortingen opgelegd. Voor Railinfrabeheer betrof dit alleen de instandhoudingstaak. De totale besparing over de jaren 1996–2000 zou voor Railinfrabeheer en Verkeersleiding gezamenlijk f 420 miljoen bedragen, overeenkomend met circa 2% van de totale uitgaven per jaar. Na 2000 is geen efficiëntiekorting meer voorzien.

Voor Verkeersleiding was de efficiëntiekorting gebaseerd op de veronderstelling dat in 1998 een nieuw geautomatiseerd systeem voor onder meer planning en verkeersleiding zou worden ingevoerd. De invoering van het systeem liep echter grote vertraging op. Het systeem zal pas in 2002 integraal werken. Invoering van dat systeem zou tot kostenbesparingen leiden via bezuinigingen op personeel. Door de vertraging van de invoering moest Verkeersleiding de interne bezuinigingen op personeelskosten deels terugdraaien en moest nieuw aangetrokken personeel worden opgeleid om ook met het oude systeem te werken. De kosten komen ten laste van de reserve van Verkeersleiding.

Naar de mening van de Rekenkamer was de onderbouwing van de efficiëntiekortingen onvoldoende. Bovendien liep het Ministerie van V&W een groot risico met de kortingen. Dat hing samen met het feit dat het ministerie weinig grip had op de door de taakorganisaties geleverde prestaties. In zo'n situatie kan een efficiëntiekorting het beleidsmatig ongewenste effect hebben dat prestaties worden verminderd zonder dat de efficiëntie wezenlijk verbetert.

Het ministerie voerde niet jaarlijks of tweejaarlijks een audit uit om zicht te houden op het prestatie- en efficiëntieniveau van de taakorganisaties.

Voor Railinfrabeheer meldde het kabinet de Tweede Kamer reeds in 1993 dat «incentives» nodig waren om de doelmatigheid van deze organisatie te waarborgen. Hiertoe zou het ministerie volgens het kabinet werkwijze, doelmatigheid en kosten van het infrastructuurbeheer moeten verkennen, onder meer door het houden van audits. Dergelijke audits heeft de

¹² NS Herijking Financiële Strategie, samenvatting belangrijkste conclusies, juli 1995.

Rekenkamer echter noch voor Railinfrabeheer, noch voor beide andere taakorganisaties aangetroffen.

Aan de hand van de verantwoordingsinformatie die het ministerie momenteel ontvangt van de taakorganisaties kan zij de effecten van de efficiëntiekortingen niet beoordelen. Het ministerie had dan ook aan de taakorganisaties meer gedetailleerde verantwoordingsinformatie moeten vragen over de efficiëntie van de taakuitvoering.

De efficiëntiekortingen werden verwerkt in de budgetten die in de jaarcontracten werden opgenomen. Andere incentives dan de efficiëntiekortingen heeft de Rekenkamer in de jaarcontracten niet aangetroffen.

4.3 Toetsing aanvragen voor rijksbijdrage

De rijksbijdrage voor instandhouding en nieuwbouw van railinfrastructuur wordt volgens het Besluit Infrastructuurfonds door het Rijk vastgesteld, waarbij de aanvragen moeten worden getoetst aan eisen van soberheid en doelmatigheid.

Bij de aanvragen voor een rijksbijdrage voor *instandhouding* heeft een dergelijke toetsing niet plaatsgevonden. Het ministerie verwachtte dat er van de jaarlijkse efficiëntiekorting van 2% voldoende prikkels uit zouden gaan.

De kostenramingen in de beschikkingaanvragen voor *nieuwbouwprojecten* werden door het ministerie marginaal getoetst. Daarbij werd volgens het ministerie gelet op de criteria soberheid en doelmatigheid. De toets door het ministerie bleek echter niet altijd het gewenste resultaat te hebben. De aanvraag voor een rijksbijdrage voor de tweede fase van het traject Woerden-Harmelen is daarvan een voorbeeld. Het ministerie verzocht Railinfrabeheer besparingen te inventariseren. Uiteindelijk is slechts f 3 miljoen aan besparingen gerealiseerd. Op een totaalbedrag van f 300 miljoen is dit slechts een zeer geringe besparing.

De rijksbijdrageaanvragen van Railned en Verkeersleiding worden niet op soberheid en doelmatigheid beoordeeld. Hoewel dat niet wettelijk is voorgeschreven, is een dergelijke toets volgens de Rekenkamer ook bij deze organisaties wenselijk.

4.4 Nieuwe bekostigingsmodellen

In 1995 is afgesproken dat voor de taakorganisaties een nieuwe bekostigingssystematiek ontwikkeld zou worden, die het mogelijk zou maken op output en effecten te sturen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is naar voren gekomen dat de nieuwe bekostigingsmodellen die zijn ontwikkeld voor Verkeersleiding en Railned het ministerie nauwelijks mogelijkheden bieden om de taakorganisaties te sturen om efficiënter te werken.

Volgens de regels bij de bekostigingsmodellen mogen Verkeersleiding en Railned eventuele overschotten in een buffer storten die maximaal f 10 miljoen bedraagt voor Verkeersleiding, en f 2 miljoen voor Railned.

Tekorten moeten deze taakorganisaties aan hun buffer onttrekken. Het ministerie stelt dat hiervan een prikkel uitgaat om efficiënt te werken. De Rekenkamer is echter van mening dat deze prikkel zeer beperkt is, omdat de buffers aan een maximum gebonden zijn.

Doordat bovendien voor Verkeersleiding het in 1996 bestaande kosten-niveau, en voor Railned het niveau van 1998 als gegeven wordt beschouwd, zullen eventuele inefficiënties, bij afwezigheid van andere prikkels, blijven voortbestaan in de in het model opgenomen tarieven totdat de modellen worden herijkt.

Aanvullende instrumenten zullen dan ook moeten worden ontwikkeld om

de efficiëntie te bevorderen en te monitoren, zoals het periodiek uitvoeren van audits.

4.5 Planning- en controlcyclus holding

De taakorganisaties worden meegenomen in de planning- en controlcyclus van de NS-holding. De planning- en controlcyclus biedt de mogelijkheid om kwaliteit van de taakuitvoering en de efficiëntie van de taakorganisaties te volgen en zo nodig te verbeteren. Uit de analyse van de planning- en controlcyclus in de periode 1995–1998 bleek dat de Raad van Bestuur van NS in overeenstemming met de afspraken uit de Overeenkomst nadrukkelijk aandacht had voor het interne functioneren van de taakorganisaties. De Raad van Bestuur stelde aan de taakorganisaties onder meer eisen ter zake van de efficiëntie.

Aandacht Raad van Bestuur voor efficiëntie bij taakorganisaties

De Raad van Bestuur had in 1997 en 1998 zorgen over het functioneren van Railinfra-beheer. De prestaties van Railinfra-beheer inzake beschikbaarheid, bedrijfszekerheid en veiligheid van de infrastructuur werden onvoldoende geacht. Ook was de raad ontevreden over de financiële resultaten van Railinfra-beheer. De raad streefde naar een verbetering van de efficiëntie van deze organisatie. Zorgwekkend was met name dat acties die bijsturing mogelijk moesten maken (kostenreducties, bijstellen van de verhouding zelf uitvoeren/aanbesteden) niet wilden vlotten. De concerncontroller gaf in zijn advies aan de Raad van Bestuur naar aanleiding van de tweede kwartaalrapportage van Railinfra-beheer over 1998 aan dat Railinfra-beheer bezig was «het huis van binnen te verbouwen (sturing, planning en control) terwijl het in brand staat.»

Het Ministerie van V&W had vrijwel geen zicht op de inhoud en effecten van de planning- en controlcyclus van NS-holding. Daardoor kon het ministerie niet vaststellen of deze planning- en controlcyclus een voldoende waarborg was voor de gewenste verbetering van de efficiëntie. De holding en het ministerie bleken hun wederzijdse sturing van de taakorganisaties niet op elkaar af te stemmen.

Volgens de Rekenkamer had het ministerie voor een dergelijke afstemming moeten zorgdragen, omdat de sturing die de holding verricht gezien mag worden als een aanvullend instrument voor het ministerie om de efficiëntie en effectiviteit van de taakuitvoering van de taakorganisaties te bevorderen.

De NS-holding stelde in reactie hierop dat dit een ambitieuze veronderstelling is, omdat het ministerie nog geen duidelijke visie op de aansturing heeft.

4.6 Kosten stations

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat ook bij de instandhouding en de bouw van stations risico's bestaan op inefficiënties.

Voor de *instandhouding* van stations stelde de Rekenkamer vast dat in de Beheerovereenkomst Stations uit 1995, die Railinfra-beheer met NS Stations sloot, voor NS Stations geen prikkels zijn opgenomen om kosteneffectief onderhoud te plegen. De Rekenkamer stelde voorts vast dat de Beheerovereenkomst Stations niet door DGP werd goedgekeurd, terwijl deze wel financiële consequenties voor de rijksoverheid heeft. De bekostiging van beheer en onderhoud verloopt namelijk via de jaarlijkse instandhoudingsbeschikking.

Bij de *nieuwbouw* van stations stelde de Rekenkamer vast dat de kosten van een landelijk gelegen station, vergeleken met andere Europese landen, in Nederland relatief hoog zijn.¹³

¹³ Deze bevinding vloeit voort uit een onderzoek dat in opdracht van DGP is uitgevoerd. DGP heeft het rapport voor commentaar toegezonden aan Railinfra-beheer. Railinfra-beheer gaf in een schriftelijke reactie aan DGP aan dat zij de slotconclusies in het rapport over het verschil in kosten onjuist achtte.

4.7 Conclusies

- Het Ministerie van V&W beschikte in de periode 1995–1998 in onvoldoende mate over gerichte instrumenten om de efficiëntie van de taakorganisaties te verbeteren. Er werden bovendien geen instrumenten ingezet om de efficiëntie van de taakorganisaties te monitoren.
- De onderbouwing van de in de Overeenkomst vastgelegde efficiëntiekorting van 10% op de uitvoeringskosten van de taaksector (met uitzondering van nieuwbouw en Railned) was zwak.
- De nieuwe bekostigingsmodellen bieden de taakorganisaties nauwelijks prikkels om efficiënter te werken.
- De Raad van Bestuur van NS had, in overeenstemming met de afspraken uit de Overeenkomst, nadrukkelijke aandacht voor het functioneren van de taakorganisaties. Dit bevordert de efficiëntie. Het ministerie en de holding hebben de sturing echter niet op elkaar afgestemd, waardoor taakorganisaties op bepaalde punten in het geheel niet of juist tegenstrijdig worden gestuurd.

4.8 Reactie minister van V&W

De minister van V&W heeft in haar reactie beaamd dat het ministerie tussen 1995 en 1998 onvoldoende gerichte instrumenten had om de efficiëntie van de taakorganisaties te verbeteren, en ook dat het ministerie geen instrumenten heeft ingezet om deze te monitoren. Efficiëntie is pas meetbaar als de output meetbaar is, aldus de minister. Dat is nu nog maar ten dele het geval.

Bij het onderzoek dat in 1995 ten grondslag lag aan de taakstellende bezuinigingen van 10% voor instandhouding en Verkeersleiding, was men uitgegaan van wat door beide partijen redelijk werd geacht. Men was destijds niet in staat aan te geven wat een redelijke efficiëntiekorting was.

Bij de aangekondigde evaluatie van de bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned zal één van de aandachtspunten zijn de mate waarin de modellen de efficiëntie bevorderen.

De minister gaf overigens aan dat het bevorderen van de efficiëntie van de taakorganisaties haars inziens uitdrukkelijk en primair de verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur is, zolang de taakorganisaties onderdeel uitmaken van het NS-concern.

5 ONAFHANKELIJKE TAAKUITVOERING

5.1 Inleiding

In de Overeenkomst uit 1995 werd vastgelegd dat de publieke taken weliswaar in het NS-concern zouden worden uitgevoerd, maar wel op onafhankelijke wijze. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke waarborgen voor deze onafhankelijke taakuitvoering bestonden en of deze in de praktijk ook goed werkten. Aan de orde komen de wijze van sturing door de holding (paragraaf 5.2) en financiële kruisverbanden (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 worden de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van elk van de publieke taken afzonderlijk besproken.

5.2 Inhoudelijke sturing door de holding

In de Overeenkomst uit 1995 is vastgelegd dat de holding de taakorganisaties beheersmatig zou sturen. Zij mocht hun algemene richtlijnen en aanwijzingen geven over bedrijfsvoering, inrichting, arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, maar geen afbreuk doen aan hun onafhankelijkheid.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de Raad van Bestuur van NS de taakorganisaties tegen de afspraken uit de Overeenkomst in ook inhoudelijk stuurde. Dit wordt deels verklaard door het feit dat in 1995 was afgesproken dat de statutaire directies van de NS-taakorganisaties tot 1 januari 2000 zouden worden gevormd door de leden van de Raad van Bestuur van de NV NS. Hierdoor ontstond een hybride situatie, die een risico vormde voor de onafhankelijkheid van de taakorganisaties. De Raad van Bestuur zou zich, gelet op het belang van een onafhankelijke taakuitvoering door de taakorganisaties, naar de mening van de Rekenkamer ook als statutaire directie uiterst terughoudend moeten opstellen ten aanzien van het sturen van de inhoud van hun werkzaamheden. Deze gewenste terughoudendheid werd echter niet altijd in acht genomen.

Prioriteit aan punctualiteitsverbetering

In 1997 besloot de Raad van Bestuur absolute prioriteit te geven aan het verbeteren van de punctualiteit van het treinvervoer. Dit probleem werd voor NS Reizigers toen dermate urgent dat gesproken kon worden van een crisissituatie. De punctualiteit had volgens de holding duidelijk te lijden gehad onder de verzelfstandiging van bedrijfsonderdelen binnen NS. Najaar 1997 werd besloten hiervoor de stuurgroep Basiskwaliteit op te richten. In deze stuurgroep hadden de Raad van Bestuur, NS Reizigers, NS Cargo, NS Materieel, Railinfrabeheer en Verkeersleiding zitting, en in december 1997 trad ook Railned toe. De voorzitter van de Raad van Bestuur leidde de vergaderingen.

Uit de verslagen en stukken van de stuurgroep blijkt dat de Raad van Bestuur druk zette op de taakorganisaties om de verbetering van de punctualiteit van de treinenloop centraal te stellen. De sturing verliep onder meer via de normale planning- en controlcyclus. De taakorganisaties moesten van de Raad van Bestuur in hun bedrijfsplannen expliciet aangeven hoe ze de punctualiteit zouden gaan verbeteren. Ook moesten ze afspraken maken met de commerciële dochters NS Reizigers en NS Cargo. Over de resultaten van de acties dienden ze verantwoording af te leggen aan de Raad van Bestuur. De directeuren van de taakorganisaties werden persoonlijk afgerekend op de resultaten.

De Raad van Bestuur ging hierbij voorbij aan de afspraak, dat de holding de taakorganisaties alleen beheersmatig zou sturen. Geredeneerd vanuit de beoogde opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ligt de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke prioriteitstelling voor de taakorganisaties en eventuele afspraken daarover met de NS-marktbedrijven bij het ministerie. Het ministerie bleek echter de grote afwezige te zijn. Dat is om twee redenen merkwaardig. In de eerste plaats omdat de taakorganisaties bijna volledig worden bekostigd door het Rijk. In de tweede plaats omdat de taakorganisaties

door het ingrijpen van de Raad van Bestuur andere voor het ministerie belangrijke activiteiten niet konden uitvoeren of moesten vertragen. Voor Railinfrabeheer gold dit sterker dan voor de beide andere taakorganisaties. Een voorbeeld: Railinfrabeheer kon in 1998 door de prioriteitstelling van de holding niet de financiële onderbouwing van de instandhoudingsplannen voor de komende jaren opstellen waar het ministerie om had gevraagd. De Rekenkamer is van oordeel dat het Ministerie van V&W erg passief reageerde op de aandacht voor punctualiteit bij de Raad van Bestuur. Pas eind 1998 veranderde dat. In oktober stemde het ministerie in met het jaarplan 1999 van Railinfra-beheer waar punctualiteit een prominente plaats in had, en in december werd de minister in een Kamermotie verzocht om begin 1999 een verbeteringsprogramma voor de punctualiteit op stellen.

Dat de Raad van Bestuur de taakorganisaties op het punt van de punctualiteitsverbetering mobiliseerde was vanuit de optiek van de Raad van Bestuur wellicht verklaarbaar, omdat de raad daartoe nu eenmaal de middelen had. Zonder een oordeel te willen vellen over de inhoud van de beslissing, stelt de Rekenkamer echter wel vast dat de bemoeienis van de Raad van Bestuur niet in overeenstemming is met de sturingsafspraken uit de Overeenkomst op hoofdlijnen.

Volgens de Rekenkamer had het overigens voor de taakorganisaties in de rede gelegen, vanwege de rechtstreekse opdrachtgever–opdrachtnemer-relatie met het ministerie, tijdig het ministerie in te lichten over de voorstellen van de Raad van Bestuur en de consequenties daarvan.

Andere punten van inhoudelijke sturing

Ook op andere punten stuurde de NS-holding de taakorganisaties meer dan alleen beheersmatig. De holding bevorderde bijvoorbeeld nadrukkelijk dat Verkeersleiding meerjarige contracten zou sluiten met de commerciële dochters NS Reizigers en NS Cargo over de planning van personeel en materieel, een neventaak van Verkeersleiding. Ook gaf de Raad van Bestuur enkele malen rechtstreekse opdrachten aan Railned, iets wat volgens de Overeenkomst voorbehouden is aan de minister. In opdracht van de Raad van Bestuur werkte Railned aan een vervolgstudie over Veilig werken aan infrastructuur¹⁴ en de studie Herontwerp buitendienststellingen.¹⁵

Uit deze voorbeelden blijkt dat, waar het ministerie inhoudelijk niet of niet duidelijk stuurde, anderen (in casu de Raad van Bestuur van NS of de taakorganisaties zelf) strategische keuzen maakten waar het ministerie die had moeten maken. Omdat de werkzaamheden van de taakorganisaties door het ministerie worden betaald, en de minister politiek verantwoordelijk is voor een juiste besteding van de gelden en voor de inhoud van de werkzaamheden, acht de Rekenkamer dit onwenselijk. Onderlinge afstemming van de sturing tussen ministerie en NS is nodig.

5.3 Financiële relaties

De taakorganisaties hebben binnen het NS-concern een groot aantal (financiële) relaties met de marktbedrijven, bijvoorbeeld voor de verhuur van kantooruimten en opleidingen. In de Overeenkomst was vastgelegd dat financiële kruisverbanden en niet-marktconforme relaties met de NS marktsector moesten worden vermeden. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de taakorganisaties bij de genoemde vormen van dienstverlening anders werden behandeld dan de commerciële dochters van NS.

Managementcontracten en bonussen

Onderdeel van de planning- en controlcyclus van NS zijn de managementcontracten tussen de directies en de Raad van Bestuur. Hierin staan de

¹⁴ De beginopdracht hiervoor kwam van de minister, na Kamervragen in 1995.

¹⁵ Studie naar de mogelijkheden om de hoeveelheid buitendienststellingen te reduceren.

financiële en niet-financiële doelstellingen uit het bedrijfsplan van de betreffende werkmaatschappij. Aan het eind van het jaar worden de directies door de NS-holding beoordeeld op de mate waarin zij hun doelstellingen hebben bereikt. De mate van doelbereiking bepaalt de hoogte van hun individuele financiële bonus. Dit systeem geldt ook voor de directeuren van de taakorganisaties, wat volgens de Rekenkamer een risico vormt voor hun onafhankelijkheid.

Afspraken over management fee

Zoals alle NS-concernonderdelen betalen ook de taakorganisaties aan de holding een «management fee». Structurele kosten worden op die manier aan de concernonderdelen doorbelast.

In oktober 1997 zond NS het Ministerie van V&W een brief van haar externe accountant waarin deze stelde uit ervaring te weten dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop vaststelling en doorberekening van holdingkosten plaatsvindt, en dat de methode die NS toepast daar niet buiten viel.

Bij NS worden de kosten verdeeld op grond van het aantal personeelsleden en de omvang van het geïnvesteerd vermogen.

Op deze basis droegen in de jaren 1995–1998 de drie taakorganisaties samen per jaar tussen de 39 en 40% van de structurele kosten van de holding.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de verdeelsleutel geen rekening is gehouden met het feit dat de holding bij de taakorganisaties een minder grote betrokkenheid heeft dan bij andere concernonderdelen, doordat de holding de taakorganisaties alleen beheersmatig en niet inhoudelijk stuurt.

In de Overeenkomst op hoofdlijnen was afgesproken dat het ministerie en NS nog nader overeen zouden komen welke kosten NS voor zijn beheersinspanning in rekening zou mogen brengen aan de taakorganisaties. Begin 1999 waren nog geen nadere afspraken gemaakt. Het ministerie heeft daartoe volgens de Rekenkamer onvoldoende initiatieven ondernomen.

5.4 Onafhankelijke uitvoering publieke taken

5.4.1 Nieuwbouw en instandhouding

Belangen NS-marktsector meegewogen bij nieuwbouw

De Raad van Bestuur van NS kan invloed uitoefenen op de aanleg van nieuwbouwprojecten door Railinfrabeheer, doordat de raad beslist over het indienen van conceptbeschikkingsaanvragen voor nieuwbouwprojecten bij het ministerie. De Raad van Bestuur wordt hierover geadviseerd door de stafafdeling Concernplanning en -control. Die toetst onder meer of de investering niet voor rekening en risico van het concern komt en of de andere NS-onderdelen in voldoende mate bij de beslissing zijn betrokken.

Raad van Bestuur mengt zich in planning van een nieuwbouwproject

Bij het project Rotterdam Alexander–Nieuwerkerk aan de IJssel stuurde de Raad van Bestuur inhoudelijk. Omdat dit traject in dezelfde corridor ligt als het project Woerden–Harmelen tweede fase, en beide projecten volgens de aanvragen in dezelfde periode zouden worden uitgevoerd, zou de overlast voor NS Reizigers groot zijn. Op verzoek van de Raad van Bestuur heeft Railned dit onderzocht en geconcludeerd dat Rotterdam–Nieuwerkerk beter uitgesteld kon worden.¹⁶

Bij het project Amsterdam–Utrecht, onderdeel van de HST Oost, bleek Railinfrabeheer de belangen van het NS-concern nadrukkelijk te hebben meegewogen bij de voorbereiding van de beschikkingsaanvraag. Blijkens de notulen van de Raad van Bestuur van NS van september 1996 heeft de raad invloed uitgeoefend op de inhoud van de beschikkingsaanvraag.

Zeggenschap NS marktsector over stations

Op stations zou de commerciële functie weliswaar voldoende ruimte moeten krijgen, maar moet de publieke functie gewaarborgd zijn. NS Stations heeft aanmerkelijke zeggenschap over stationsgebouwen doordat het bedrijf hiervan de economisch eigenaar is (zie bijlage 4). De beslissing NS Stations eigenaar te maken van de stationsgebouwen, terwijl de minister hiervoor op een aantal punten verantwoordelijk is en daartoe over voldoende zeggenschap moet beschikken, was in 1995 een duidelijke concessie aan NS. De gekozen constructie maakt het voor het ministerie moeilijker invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de transferfunctie en de non-discriminatoire toegang van andere vervoerders tot stations. Railinfrabeheer toetst de plannen van NS Stations tot aanpassing van stations (onder meer kostenverdeling rijksoverheid en NS-marktsector). Dreigt de transferfunctie in gevaar te komen, dan toetst Railned aan de functionele eisen.

De Rekenkamer constateerde dat, ondanks deze toets, verscheidene keren inbreuk werd gemaakt op de transferfunctie.

Inbreuken op transferfunctie stations

Bij het station Amsterdam CS was de transferfunctie in het geding. In dit station was tegen hoge kosten de middentunnel verbreed om grote verkeersstromen te kunnen verwerken, maar werd de doorstroming vervolgens beperkt doordat in de tunnel verkooppunten waren aangebracht. Railned heeft bij DGP een plan van aanpak ingediend voor een onderzoek naar de beschikbare netto-transferruimte in de middentunnel. Vooralsnog schat Railned in dat deze niet aan haar normen voldoet.

Afspraken over verkoop grond aan NS-marktsector

In de Overeenkomst is afgesproken dat gronden die niet meer voor railinfrastructuur nodig zijn, door de economisch eigenaar Railinfrabeheer desgevraagd aan NS Vastgoed mogen worden verkocht. Voordat dit kan gebeuren, dient Railinfrabeheer haar oordeel dat de betreffende gronden geen deel meer uitmaken van railverkeers- en vervoersinfrastructuur, aan de rijksoverheid te melden. De rijksoverheid heeft dan nog zes maanden om te (laten) beoordelen of deze gronden nog nodig zijn voor de aanleg van andere infrastructuur. Is dat niet het geval, dan kan tot 1 januari 2005 NS Vastgoed deze gronden kopen tegen betaling van een koopsom gelijk aan de boekwaarde per 1 januari 1995.

¹⁶ Gebrek aan financiële middelen bij het ministerie leidde ertoe dat het project werd uitgesteld.

Daarna wordt de koopsom hoger: dan wordt namelijk de waarde die de gronden in het economisch verkeer hebben aangehouden. De Rekenkamer stelt vast dat het voor NS Vastgoed zeer lucratief is de gronden vóór 1 januari 2005 te kopen. Voor de rijksoverheid is het van belang erop toe te zien dat zij hierbij inderdaad volgens de vastgestelde procedure wordt betrokken. In 1998 merkte het ministerie dat Railinfra-beheer opengebroken goederensporen en gronden aan NS Vastgoed verkocht zonder toets van de rijksoverheid.

5.4.2 Capaciteitsmanagement

Financiële risico's rijk door side letters

De ondertekening van «side letters» bij de toegangsovereenkomsten bracht onduidelijkheid met zich mee over de voorwaarden die vanaf 1997 tussen Railned en de betrokken NS bedrijven hebben gegolden. Het effect van de side letters was dat onder meer de voorwaarden over aansprakelijkheid en het recht op schadevergoeding volgens de partijen die ze ondertekend hebben – NS Reizigers, NS Cargo, NS Materieel en Railned – nietig waren. De positie van de minister, die van Railned zelf en van de beide andere taakorganisaties ten opzichte van de NS-vervoerders werd hierdoor ver-

zwakt. Door het vervallen van de omstreden bepalingen in de algemene voorwaarden ontstaan financiële risico's voor de taakorganisaties en daarmee voor de rijksoverheid, onder meer het risico dat schade moet worden vergoed voor het niet beschikbaar zijn of het niet kunnen gebruiken van toegedeelde capaciteit.

Toen het ministerie in 1998 nieuwe algemene voorwaarden kreeg voorgelegd vond zij dat door de wijze waarop daarin de aansprakelijkheidsbepalingen waren uitgewerkt de financiële risico's voor het rijk waren toegenomen. De nieuwe voorwaarden werden daarom niet door het ministerie goedgekeurd.

De side letters zijn door de stafafdeling Algemene Juridische Zaken (AJZ) van het NS-concern en Railned gezamenlijk opgesteld. Onduidelijk was in welke hoedanigheid AJZ hierbij handelde: als juridisch adviseur van de Raad van Bestuur en daarmee mede van de marktsector, of als juridische adviseur van de statutaire directie van Railned. De Rekenkamer plaatst vraagtekens bij de onafhankelijke opstelling van Railned in deze kwestie, vanwege de wijze waarop de side letters tot stand zijn gekomen.

Kennisvoorsprong NS op concurrenten

NS heeft op nieuwe vervoerders een voorsprong in kennis en ervaring, die deels voortkomt uit het feit dat NS lange tijd het monopolie op spoorvervoer in Nederland heeft gehad. Deels heeft dit ook te maken met de positionering van de taakorganisaties in het NS-concern.

Railned heeft de Raad van Bestuur en de marktsector meer informatie verstrekt dan volgens de Rekenkamer past bij een onafhankelijke taakorganisatie. Railned lichtte de Raad van Bestuur enkele malen in over de stand van zaken bij de verstrekking van veiligheidsattesten en de capaciteitstoedeling aan concurrenten van de NS-vervoerders. Er waren overigens geen aanwijzingen dat Railned hierbij inhoudelijk op de aanvragen inging, maar het was passender geweest de Raad van Bestuur ook niet van de stand van zaken op de hoogte te stellen. Nieuwe vervoerders moeten er volledig van op aan kunnen dat hun bedrijfsinformatie niet bij hun NS-concurrenten terecht kan komen. Daarnaast informeerde Railned de Raad van Bestuur ook over andere opdrachten die zij voor de rijksoverheid uitvoerde: studies voor de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute, de ontwikkeling van veiligheidsregelgeving en het toedelingsproces.

AJZ, NS Reizigers en NS Cargo kregen van Railned in 1996 inzage in de specifieke toegangsovereenkomst en voorwaarden van Lovers Rail. AJZ bracht advies uit aan de statutaire directeur van Railned. Railned stelde hierover: «Aan te nemen (of niet uit te sluiten) is dat het advies van AJZ zich mede richtte op de vraag, in hoeverre de belangen van NS concernonderdelen geschaad werden door het aangaan van de overeenkomst tussen de taakorganisaties en Lovers.»

NS Reizigers en NS Cargo kregen inzage in de overeenkomst en voorwaarden, gelijktijdig met het ministerie, omdat Railned vond dat zij op de hoogte moesten zijn van de regels waaronder andere verkeersdeelnemers toegang zouden krijgen tot het spoor. Omgekeerd kregen de niet-NS-vervoerders echter geen inzage in de side letters, wat gelet op deze redenering van Railned voor de hand had gelegen. Een andere reden om hun inzage in de side letters te geven was, dat in de Voorwaarden 1997 was opgenomen dat vervoerders aanspraak zouden kunnen maken op eventuele gunstiger voorwaarden die Railned met andere vervoerders overeen zou komen.

Afhankelijkheid van marktsector

Railned en Verkeersleiding zijn voor een goede uitvoering van een deel van hun taken afhankelijk van de medewerking van NS Reizigers en NS Cargo. Capaciteitstoedeling is de verantwoordelijkheid van Railned, maar gebeurt op perrons, laad- en losplaatsen meestal door NS Reizigers en NS Cargo. Railned is voor de inpassing van treinen op knooppunten en emplacementen afhankelijk van de medewerking van NS Reizigers en NS Cargo. Op een groot aantal goederenemplacementen worden daarnaast de rijwegen niet vrijgegeven door Verkeersleiding, maar door NS Cargo. Op knooppunten en opstelterreinen voor materieel bij stations gebeurt hetzelfde: daar is het NS Reizigers dat taken uitvoert die logischerwijs tot de verantwoordelijkheid van Verkeersleiding behoren. In de Overeenkomst zijn deze taken niet aan Verkeersleiding toebedeeld. Er zijn geen waarborgen dat NS Reizigers en NS Cargo deze taken voor de taakorganisaties op de vereiste onafhankelijke manier uitvoeren. Het ministerie gaf in 1998 een extern adviesbureau opdracht hiernaar onderzoek te doen, om na te gaan welke maatregelen eventueel zouden moeten worden genomen.

Railned is op nog een ander punt afhankelijk van de NS-marktsector. Voor de verkeersleiding, de procesleiding en de planning wordt gebruikt gemaakt van het VPT-systeem (Vervoer Per Trein). NS Reizigers en NS Cargo zijn eigenaar van het onderdeel planning. Daardoor is Railned bij inpassing van treinen op knooppunten en emplacementen afhankelijk van hun medewerking. Dit brengt met zich mee, dat NS Reizigers en NS Cargo in een vroeg stadium op de hoogte zijn van de plannen van nieuwe vervoerders.

Geen Raad van Toezicht of afzonderlijke beroepsmogelijkheid

Twee belangrijke waarborgen voor een onafhankelijk capaciteitsmanagement die in de Overeenkomst werden aangekondigd, zijn nooit gerealiseerd: de onafhankelijke Raad van Toezicht voor het capaciteitsmanagement en de onafhankelijke speciale beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van Railned. Bezwaar tegen beslissingen van Railned kon alleen bij de directeur van Railned worden gemaakt, en vervolgens stond beroep op de gewone rechter open. Waren deze waarborgen er wel gekomen, dan had volgens de Rekenkamer de onafhankelijke positie van Railned en Verkeersleiding erdoor versterkt kunnen worden.

5.5 Conclusies

- De in 1995 gekozen organisatiestructuur voor NS heeft in de periode 1995–1998 een groot risico met zich meegebracht op inbreuken op het onafhankelijk functioneren van de taakorganisaties.
- De Raad van Bestuur van NS heeft de taakorganisaties, tegen de afspraken in, ook inhoudelijk gestuurd.
- Het ministerie heeft te passief gereageerd op het moment dat de Raad van Bestuur, wegens het ontstaan van een crisissituatie in de punctualiteit, inhoudelijk invloed uit ging oefenen op de taakorganisaties. Daardoor liet het ministerie toe dat de Raad van Bestuur de middelen die de raad ter beschikking stonden om de taakorganisaties te mobiliseren, waaronder de planning- en controlcyclus, gebruikte.
- In de verdeling van de «management fee» bleek geen rekening te zijn gehouden met het feit dat de holding de taakorganisaties, anders dan de overige NS-onderdelen, alleen beheersmatig stuurt. Het ministerie heeft onvoldoende initiatieven genomen om het met NS eens te worden over de kosten die de holding de taakorganisaties in rekening zou brengen.
- Railned bleek op onderdelen onvoldoende onafhankelijk gehandeld te hebben. Railinfrabeheer bleek de belangen van het NS-concern uitdrukkelijk te hebben laten meewegen bij het opstellen van een beschikkingsaanvraag voor het project Amsterdam–Utrecht.
- De taakorganisaties hadden, bij constatering van mogelijke inhoudelijke bemoeienis vanuit de holding, sneller het ministerie hierover moeten inlichten.
- De taakorganisaties konden, door het ontbreken van voldoende waarborgen daarvoor, niet altijd voldoende afstand nemen van inhoudelijke beïnvloeding door andere NS-onderdelen en de Raad van Bestuur.
- De Rekenkamer verwacht dat, als op 1 januari 2000 de taakorganisaties uit het NS-concern worden geplaatst, de samenloop van belangen niet meteen ophoudt te bestaan. Systemen en procedures in het NS-concern zijn daarvoor nog te zeer verweven.

5.6 Reactie minister van V&W en NS

Reactie van de minister van V&W

De minister van V&W stelt in haar reactie op het onderzoek van de Rekenkamer dat de conclusies over onafhankelijke taakuitvoering door de taakorganisaties haar sterken in de gedachte dat ontvlechten noodzakelijk is. Zij stelt overigens geen indicaties te hebben dat de beïnvloeding door de Raad van Bestuur tot daadwerkelijke schade voor de rijksoverheid heeft geleid.

Reactie van NS

NS wijst erop dat in 1995 besloten was dat de Raad van Bestuur een combinatie van bestuurlijke functies zou vervullen, waaronder die van statutair directie van de taakorganisaties. In de praktijk werd al snel geconstateerd dat deze combinatie van functies leidde tot een hybride situatie die haaks stond op de gewenste ontvlechting van taak- en marktsector.

In reactie op de kanttekeningen van de Rekenkamer bij de onafhankelijkheid van Railned in de kwestie van de zogenoemde «side letters» bij de toegangsovereenkomsten, wijst NS erop dat Railned van het ministerie goedkeuring had voor deze procedure. Om deze reden vindt zij dat in het rapport niet aannemelijk is gemaakt dat Railned in dezen in strijd met haar onafhankelijkheid heeft gehandeld.

Op het punt van de verstrekking door Railed van informatie over vervoerders van buiten NS aan de Raad van Bestuur stelt NS zich op het standpunt dat deze laatste als statutair directeur van de taakorganisaties op hoofdlijnen geïnformeerd kon worden.

NS is het voorts niet met de Rekenkamer eens dat het voor het ministerie moeilijker zou zijn om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de transferfunctie en de non-discriminatoire toegang tot stations, omdat de economische eigendom van de stationsgebouwen bij NS Stations ligt. Zij betreurt het dat het onderzoek van de Rekenkamer de indruk wekt dat de commerciële en de transferfunctie aan elkaar tegengesteld zouden zijn, terwijl deze elkaar in haar optiek juist aanvullen en daarmee ook een bijdrage leveren aan de sociale veiligheid in stations. Waar het gaat om de non-discriminatoire toegang van andere vervoerders stelt NS Stations zich onpartijdig op. Het ministerie is alle ruimte gegeven deze opstelling te toetsen, aldus NS.

NS heeft in haar reactie verder nog aangegeven dat er vanaf 1997 door NS Stations en NS Railinfrabeheer wordt gewerkt aan een stelsel van kosten- en kwaliteitsnormering voor het onderhoud, dat de komende twee jaar operationeel wordt.

Over de «management fee» stelt NS dat het concern heeft gekozen voor een objectieve verdeling van de kosten over de werkmaatschappijen en dat uit onderzoek door een externe accountant is gebleken dat de door haar gehanteerde methodiek bij andere ondernemingen ook wordt toegepast.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Toezicht en sturing

Het Ministerie van V&W heeft zich in de periode 1995–1999 veel te afwachtend opgesteld bij het toezicht houden op en het geven van sturing aan de taakorganisaties. Het ministerie beschikte niet over een toezichts- en sturingskader waarin de rol die het ministerie als toezichthouder en opdrachtgever diende te vervullen, was uitgewerkt.

Het ministerie stelde zich bovendien niet op als professionele opdrachtgever. Te vaak werden vage opdrachten verstrekt, soms werd geen opdracht verstrekt.

Toezicht en sturing door het ministerie zijn na uitplaatsing van de taakorganisaties zeker zo belangrijk als gedurende de overgangperiode, onder meer omdat de sturing vanuit de holding dan ophoudt. In de overgangperiode heeft het ministerie kansen voorbij laten gaan zich hierop voor te bereiden, en ook om inhoudelijke sturingsinstrumenten te ontwikkelen.

Doelmatige uitvoering publieke taken

Het Ministerie had, hoewel verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdragen, geen zicht op de efficiëntie van de taakorganisaties, noch beschikte het over middelen om de efficiëntie gericht te beïnvloeden.

Onafhankelijke taakuitvoering

Er was sprake van een samenloop van belangen bij de Raad van Bestuur van NS. Dit lag voor een belangrijk deel besloten in de Overeenkomst, die een hybride situatie schiep in de sturing van de taakorganisaties.

De Raad van Bestuur heeft de taakorganisaties enkele keren inhoudelijk gestuurd, hetgeen in strijd is met de sturingsafspraken uit de Overeenkomst.

Wel vond de Rekenkamer dat de Raad van Bestuur in overeenstemming met de afspraken uit de Overeenkomst nadrukkelijke aandacht had voor het interne functioneren van de taakorganisaties. Dit kwam de efficiëntie ten goede.

6.2 Aanbevelingen

Met het oog op de toekomstige uitplaatsing van de taakorganisaties heeft de Rekenkamer de minister van V&W de volgende aanbevelingen gedaan.

- Het ministerie dient een toezichts- en sturingskader te ontwikkelen waarin zijn visie op toezicht op en sturing van de taakorganisaties nader is uiteengezet. Hieruit moet tevens blijken of een onafhankelijke toezichthouder buiten het ministerie hierin een rol kan vervullen, en zo ja welke. Het ministerie zou in het kader daarvan tevens in overweging moeten nemen na te gaan hoe bij andere uitvoeringsorganisaties die nagenoeg volledig door het Rijk worden bekostigd de betreffende ministeries het toezicht en de sturing hebben vormgegeven.
- Het ministerie dient meer inhoud te geven aan zijn opdrachtgeverschap, door duidelijke, concrete opdrachten te geven en door steeds vast te stellen of de producten en activiteiten voldoen aan de gestelde eisen. Vooral voor instandhouding dient het ministerie concreter invulling te geven aan het opdrachtgeverschap, onder meer door nader te specificeren welke informatie het van Railinfrabeheer wenst te ontvangen, om te kunnen beoordelen of de prestaties voldoen aan de door het ministerie zelf gestelde eisen. Ook dient het ministerie met voorrang een bekostigingsmodel voor Railinfrabeheer vast te stellen.

- Het ministerie dient kwaliteitsindicatoren en -eisen op te stellen waarop de taakorganisaties worden beoordeeld. Het verdient aanbeveling deze interactief met de taakorganisaties op te stellen, mede omdat bij het ministerie nog steeds een aanzienlijke kennisachterstand aanwezig is ten opzichte van de taakorganisaties.
- Het ministerie dient jaarlijks of tweejaarlijks audits te laten uitvoeren om de door het ministerie wenselijk geachte bevordering van de efficiëntie in de taakuitvoering te realiseren. In een eerste audit zou de hoogte van de tarieven moeten worden beoordeeld waarmee in de bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned wordt gerekend, omdat daarin volgens de Rekenkamer nog inefficiënties uit het verleden verwerkt kunnen zijn.
- Het ministerie moet de eerder beoogde (maar inmiddels afgelaste) evaluatie naar onder meer de kwaliteit van de taakuitvoering en de efficiëntie van de taakorganisaties alsnog uitvoeren.
- Het ministerie dient doortastender en meer richtinggevend te reageren als taakorganisaties bepaalde problemen, bijvoorbeeld in de afstemming tussen Railinfrabeheer en Railned of tussen Railned en de Rijksverkeersinspectie, melden bij het ministerie.
- Het ministerie zou in overleg met Railinfrabeheer een meerjarenplanning en prioriteitstelling voor instandhoudingswerkzaamheden moeten opstellen om de schaarse middelen zo gericht mogelijk aan te kunnen wenden.
- Voorts dient het ministerie met de NS-holding nader overleg te voeren over de wijze waarop de beheersmatige sturing na uitplaatsing kan worden vormgegeven door het ministerie. Vastgesteld zou moeten worden welke elementen uit de planning- en controlcyclus van de holding het ministerie bij de uitplaatsing kan overnemen, om te voorkomen dat een vacuüm ontstaat wanneer bij uitplaatsing de beheersmatige sturing door de NS-holding wegvalt.

Voor de periode tot de uitplaatsing is het voorts van belang uitdrukkelijk rekening te houden met de beoogde onafhankelijke positie van de taakorganisaties. Daarbij wijst de Rekenkamer met name op de volgende punten.

In de eerste plaats dienen het ministerie en de Raad van Bestuur van NS overleg te voeren over de gewenste nadere afstemming van de sturing van de taakorganisaties.

In de tweede plaats dient het ministerie in te grijpen in situaties waarin de NS-holding de taakorganisaties inhoudelijk stuurt, of lijkt te gaan sturen. Ingrijpen verschaft duidelijkheid over de vraag wat de taakorganisaties moeten doen met de wensen van de NS-holding.

In de derde plaats dienen de taakorganisaties zich meer dan nu het geval is bewust te zijn van het feit dat zij opdrachtnemer zijn van de rijks-overheid. Zij dienen het ministerie onder meer nauwgezet in te lichten op momenten dat de Raad van Bestuur invloed uit wil oefenen op de werkzaamheden van de taakorganisaties.

Na de uitplaatsing van de taakorganisaties is hun onafhankelijkheid niet automatisch gewaarborgd; daarvoor zijn de taakorganisaties en de rest van het concern nog te zeer verweven. Ministerie, NS en de taakorganisaties moeten daarom tot duidelijke afspraken komen over hoe de taakorganisaties met NS als één van de belangrijkste gebruikers van hun diensten moeten en mogen omgaan, en welke rol daarbij is weggelegd voor het ministerie als opdrachtgever en toezichthouder.

De Rekenkamer vraagt in dit verband ook aandacht voor het feit dat de taakorganisaties tot de inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet nauwelijks over wettelijke bevoegdheden beschikken ten opzichte van de spoorvervoerders. Zij vraagt het ministerie hiervoor in de tussenliggende periode, zo mogelijk nog voor de uitplaatsing, maatregelen te treffen. Zij

voorziet risico's voor een goede taakvervulling als deze maatregelen niet zouden worden genomen.

7 REACTIE MINISTER VAN V&W EN NS

De Rekenkamer heeft in april 1999 de minister van V&W, de Raad van Bestuur van NS en de directeuren van de taakorganisaties verzocht om een reactie op haar rapport. In mei ontving zij de gezamenlijke reactie van de Raad van Bestuur en de taakorganisaties, en in juni de reactie van de minister.

7.1 Reactie minister van V&W

De minister van V&W erkent in haar reactie op het onderzoek dat de taakorganisaties en het ministerie «er nog niet zijn.» Ze stelt wel dat er de afgelopen jaren veel werk is verricht en dat er op veel punten een goede basis gelegd is voor toekomstige verdere ontwikkeling van de relaties tussen Rijksoverheid en taakorganisaties.

Het Rekenkameronderzoek biedt naar de mening van de minister goede aanknopingspunten voor de discussies die zij in de komende periode met NS zal voeren over onder meer sturing en toezicht.

De minister stelt dat zij met de kennis van vandaag kan concluderen dat de rol en positie van het ministerie duidelijker aangegeven hadden kunnen worden in de Overeenkomst uit 1995. In de Overeenkomst was hierover echter het meest haalbare opgenomen. NS verzette zich in 1995 zeer sterk tegen het idee van splitsing van NS in taak- en marktorganisaties vanuit de opvatting dat technische en vervoersactiviteiten onafscheidelijk zouden zijn.

Toezicht en sturing

In de Overeenkomst was bepaald dat de overheid opdrachtgever is voor de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de infrastructuur die de taakorganisaties uitvoeren. De overheid heeft geen hiërarchische zeggenschap over de taakorganisaties. NS heeft op haar beurt geen inhoudelijke zeggenschap over de opdrachten van de overheid voor de taakorganisaties. Volgens de minister van V&W is de sturingsrelatie tussen het Rijk en de taakorganisaties daarmee voor een groot deel een indirecte.

De minister constateert dat er een verschil van mening is met de Rekenkamer als het gaat om de principes van aansturing. De teneur van het Rekenkamerrapport is dat de rijksoverheid de taakorganisaties niet op hoofdlijnen, maar veel gedetailleerder zou moeten aansturen. In de Overeenkomst is de rol van de rijksoverheid echter naar de mening van de minister veel afstandelijker gedefinieerd. Ook gaat het rapport uit van de gedachte dat de rijksoverheid zich intensief bemoeit met de interne bedrijfsvoering van de taakorganisaties. Dit is echter uitdrukkelijk voorbehouden aan de Raad van Bestuur van NS.

Volgens de minister is in de periode 1995–1999 veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van bekostigingssystemen en sturingsinstrumenten. Tijdens het opstellen van de Overeenkomst met NS bestond het beeld dat op betrekkelijk eenvoudige wijze bekostigingsmodellen ontwikkeld konden worden, waarbij geld via een normstelsel eenduidig gekoppeld kon worden aan de output van de taakorganisaties. De rijksoverheid zou daarna op afstand kunnen sturen door de bekostiging aan de output te relateren. De minister stelt dat zij op basis van voortschrijdend inzicht moet erkennen dat de doelen die het ministerie zichzelf had gesteld niet volledig binnen de geplande tijd zijn bereikt. Dat geldt met name voor de instandhoudingssector. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in het feit dat Railinfrabeheer niet beschikt over een administratie met historische gegevens die geschikt is om door middel van normering geld eenduidig te koppelen aan de output. De kostenopbouw is, met andere

woorden, op dit moment niet transparant te maken. Het feit dat de bedrijfseconomische boekhouding van de taakorganisaties niet aansluit bij het kas/verplichtingenstelsel van de rijksoverheid heeft lange tijd tot wederzijds onbegrip geleid. Dat heeft tot grote vertraging in de besluitvormingsprocessen over de wijze van bekostiging geleid. De minister blijft streven naar een sturing en daarmee bekostiging op output en op afstand. Met de reeds ontwikkelde bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned wordt op dit moment schaduw gedraaid. De evaluatie van de modellen moet uitwijzen waar aanvullende efficiëntie prikkels ingebouwd kunnen worden en waar de modellen meer output gericht kunnen zijn. De minister geeft aan zich te realiseren dat deze modellen deels afwijken van de afspraken uit de Overeenkomst, maar die afspraken bleken, zo stelt zij, niet volledig realiseerbaar te zijn.

De minister stelt voorts dat aan de sturing van meer continue taken (bijvoorbeeld instandhouding) nog veel aandacht zal moeten worden besteed. Zij geeft daarbij aan dat het tijd vergt om elkaars taal te leren spreken en om ingevoerd te raken in elkaars cultuur en procedures. In de nabije toekomst is er op dit vlak nog veel te doen. Voor de programma- en projecttaken van Railinfrabeheer is daarentegen naar de mening van de minister op het punt van sturing al veel vooruitgang geboekt.

Doelmatige uitvoering publieke taken

Het algemeen toezicht op de taakorganisaties gericht op efficiënt en doelmatig werken van de organisaties is volgens de minister van V&W primair een verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur van NS. Het ministerie is opdrachtgever voor taken en geeft daarbinnen een efficiëntie-impuls door het opleggen van een jaarlijkse 2% efficiëntiekorting. Daarnaast toetst het ministerie concrete projecten op doelmatigheid. De verantwoordelijkheid voor het bevorderen van efficiëntie ligt uitdrukkelijk bij de Raad van Bestuur. De sturing van de holding is autonoom en formeel geen aanvullend instrument voor het ministerie. Ware dit wel het geval geweest, dan had het ministerie van begin af aan de holding dwingende aanwijzingen gegeven ten aanzien van de wijze waarop de efficiëntie en effectiviteit bevorderd moesten worden. De hoogte van de efficiëntiekorting is destijds ingegeven door een extern onderzoek en werd redelijk geacht door beide partijen.

Onafhankelijkheid

De minister van V&W schrijft in haar reactie op het onderzoek dat de conclusies van de Rekenkamer over de onafhankelijkheid van de Raad van Bestuur haar sterken in de gedachte dat het noodzakelijk is de taakorganisaties te ontvlechten uit het concern. Tegen de achtergrond van de gewenste marktontwikkelingen is ontvlechten noodzakelijk. De minister erkent dat de samenloop van belangen niet ophoudt te bestaan vanaf het moment van ontvlechten. De minister wijst erop dat dit echter niet alleen een kwestie is van procedures en systemen. Minstens even belangrijk is dat de medewerkers van de taakorganisaties zich niet onmiddellijk en van nature zullen oriënteren op de rijksoverheid. De verbondenheid met de cultuur van de NS zal geleidelijk afnemen.

Sturing, bekostiging en toezicht na 2000

In haar reactie is de minister ook ingegaan op de wijze waarop zij de sturing, de bekostiging en het toezicht na 2000 vorm wil geven. Voor de bekostiging geeft zij per taak weer op welke wijze bekostiging plaats zal gaan vinden. De minister schrijft optimistisch te zijn over de invoering van deze bekostigingsregimes. Wel schat zij in dat niet alle bekostigingsrelaties in 2000 volledig operationeel zullen zijn. Voor het toezicht na 2000 noemt de minister enkele uitgangspunten:

- De minister is aanspreekbaar voor het adequaat functioneren van de taakorganisaties op hoofdlijnen.
- Daar waar er een directe opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bestaat en waar in de relatie concreet gespecificeerde programma- of projectopdrachten worden verleend, is de opdrachtgever direct verantwoordelijk voor het toezicht dat hij uitoefent op de opgedragen taak.
- Naar gelang de mate waarin een taakorganisatie discretionaire bevoegdheden verkrijgt en naar gelang de mate waarin het uitoefenen van die bevoegdheden de belangen van derden meer raakt, kan er een grotere behoefte zijn aan een verbijzonderde vorm van toezicht buiten de directe opdrachtgever (vooral bij Verkeersleiding en Railned).

Per taak heeft de minister, in een denkmodel, aangegeven welk type toezicht uitgewerkt zal worden.

Voor het toezicht gekoppeld aan de uitvoering van een specifieke taak zal de minister vóór 1 januari 2000, in overleg met de Accountantsdienst, een auditplan opstellen.

De contouren voor de visievorming op verbijzonderd toezicht zullen eveneens vóór 1 januari 2000 gereed zijn.

De Minister zal ernaar streven om die onderdelen van de taakorganisaties die ISO-certificeerbaar zijn, ook te certificeren.

Voorts heeft de minister aangegeven dat de beleidsnota voor *Normeringen basisstation* in september/oktober 1999 komt, en de nota *Prioriteitstelling kleine stations* medio 1999.

De minister stelt dat de ontvlechting en de toekomstige positionering van de taakorganisaties uiteindelijk bepalen op welke wijze en met welke intensiteit het toezicht zal plaatsvinden.

Aanbevelingen

De volgende opmerkingen van de minister van V&W hadden betrekking op de aanbevelingen van de Rekenkamer:

- Het ministerie zal een toezichts- en sturingskader ontwikkelen voor de taakorganisaties; zij denkt daarbij aan een gefaseerde, meerjarige aanpak.
- De doelstellingen voor de taakorganisaties worden in de jaarcontracten 2000 nader gespecificeerd.
- Het bekostigingsmodel voor Railinfrabeheer is in ontwikkeling. De kostenuitsplitsing met onderbouwing zal volgens de minister per 1 januari 2000 gereed moeten zijn.
- De minister heeft toegezegd een audit uit te zullen voeren naar de mogelijkheid om aanvullende efficiëntieprikkels in te bouwen in de bekostigingsmodellen. Ook wordt daarbij nagegaan of de modellen meer outputgericht kunnen zijn.
- Over de opbouw en hoogte van de tarieven heeft de minister toegezegd deze periodiek te zullen doorlichten en vergelijken met gelijksoortige organisaties.
- De minister heeft aangegeven dat in het licht van de ontvlechting nog in 1999 afspraken zullen worden gemaakt met de Raad van Bestuur over het doorlichten van de drie taakorganisaties.

Het alsnog uitvoeren van de in 1995 aangekondigde evaluatie acht de minister niet nodig. De evaluatie waarvan in 1995 sprake was, had volgens de minister tot doel de werkbaarheid na te gaan van het compromis om van de taakorganisaties besloten vennootschappen in het NS-concern te maken.

Over de aanbeveling van de Rekenkamer dat de sturing van ministerie en Raad van Bestuur van NS tot het moment van uitplaatsing nader op elkaar moet worden afgestemd, merkt de minister op dat dat niet haar verantwoordelijkheid is. De Raad van Bestuur is immers verantwoordelijk voor de adequate informatievoorziening en het efficiënt functioneren van de taakorganisaties.

7.2 Reactie NS

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft volgens NS zichtbaar gemaakt welke mankementen er kleefden aan de afspraken uit 1995 over de verzelfstandiging van NS. De keuzen die destijds zijn gemaakt onder de omstandigheden en met de kennis van toen, zouden nu niet meer gemaakt zijn, maar dit betekent niet dat het verkeerde keuzen zijn geweest, aldus NS.

De ervaringen van de afgelopen jaren kunnen worden benut om de aanstaande uitplaatsing van de taakorganisaties goed te regelen. De aanbevelingen van de Rekenkamer acht NS daarbij voor alle partijen waardevol.

Uitgangssituatie en overgangperiode

Bij de start van de verzelfstandiging waren taak- en marktsector in het NS-concern sterk onderling verweven. Alle partijen wisten op dat moment dat positionering van de taakorganisaties binnen NS een suboptimale oplossing was, maar volledige splitsing van het concern in een taak- en een marktsector was moeilijk en lag zeer gevoelig, met name bij het personeel.

NS vindt dat het rapport van de Rekenkamer onvoldoende recht doet aan deze uitgangssituatie en onvoldoende oog heeft voor het feit dat de afgelopen jaren een overgangperiode zijn geweest waarin alle betrokken partijen nieuwe verantwoordelijkheden en taken hebben moeten invullen en waarin nieuwe verhoudingen vorm moesten krijgen. Het ontwikkelingsproces is volgens NS nu op hoofdlijnen afgerond en kan zich de komende jaren verder voortzetten.

Sturing

De aanduiding «opdrachtgever–opdrachtnemerrelatie», en de mate van sturing en controle die deze aanduiding suggereert, passen naar het oordeel van NS niet bij de vertrouwensrelatie met het Ministerie van V&W die de taakorganisaties beogen. De taakorganisaties werken immers voor en namens het ministerie, zonder dat er sprake kan zijn van tegengestelde belangen. Op grond van hun professioneel handelen en het wederzijdse vertrouwen moeten aansturing, verantwoording en controle op hoofdlijnen plaatsvinden, vindt NS. Het Rekenkamerrapport ademt daarentegen in zijn aanbevelingen een sfeer uit van gedetailleerde sturing en controle. NS spreekt in dit verband van «een gemiste kans».

NS onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer dat overleg tussen de Raad van Bestuur en het ministerie over de sturing van de taakorganisaties gewenst is, om het vacuüm dat in de afgelopen jaren is ontstaan door beperkte sturing vanuit de rijksoverheid op meer adequate wijze en in overeenstemming met ieders verantwoordelijkheid in te vullen. Ook de taakorganisaties moeten volgens NS aan dit overleg deelnemen.

Onafhankelijkheid

De Raad van Bestuur vervulde conform de Overeenkomst verschillende functies: bestuurder van de NV NS, statutair directeur van NS Groep en statutair directeur van de taakorganisaties. Hoewel derhalve in 1995 bewust is gekozen voor een combinatie van bestuurlijke functies, is in de praktijk al snel geconstateerd dat deze leidde tot een hybride situatie die

haaks stond op de gewenste ontvlechting van taak- en marktsector. De Raad van Bestuur en de directies van de taakorganisaties hebben desondanks altijd getracht zo goed mogelijk met deze situatie om te gaan. NS schrijft het spijtig te vinden dat de Rekenkamer in haar rapport de indruk wekt dat er sprake zou zijn van inhoudelijke sturing door de Raad van Bestuur vanuit het belang van NS Groep. De voorbeelden daarvan in het rapport noemt NS fragmentarisch. In dit verband haalt zij het investeringsvoorstel Rotterdam Alexander–Nieuwerkerk aan, dat de Rekenkamer als inhoudelijke sturing beschouwt, maar waarin naar het oordeel van NS de Raad van Bestuur slechts de gevolgde procedure en de effecten van de samenloop van verscheidene projecten ter discussie heeft gesteld. Railned heeft dat standpunt volgens NS later bevestigd. Over de behandeling van investeringsvoorstellen door de concernleiding stelt NS nog dat het vanuit het oogpunt van *corporate governance* onverantwoord zou zijn deze voor drie dochterbedrijven buiten beschouwing te laten.

Vervoer en infrastructuur zijn in het spoorstelsel meer verweven dan in andere vervoersystemen. Deze verwevenheid doet zich met name voor in de relatie tussen de infrabeheerder en diens afnemers: de vervoerders. Het spreekt volgens NS voor zichzelf dat de infrabeheerder zich mede laat leiden door de behoeften van zijn afnemers ten behoeve van de reiziger of de verlader.

De Stuurgroep Basiskwaliteit noemt NS als voorbeeld: het is volgens haar ondenkbaar dat de taakorganisaties niet zouden deelnemen aan zo'n stuurgroep. Positionering binnen of buiten NS acht NS daarvoor niet relevant, evenmin als aansturing vanuit de Raad van Bestuur. De directies van de taakorganisaties hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor hún kerntaak – de kwaliteit en beschikbaarheid van de infrastructuur – aan de Stuurgroep deelgenomen, aldus NS.

Sturing en onafhankelijkheid na uitplaatsing

NS is het met de Rekenkamer eens dat de samenloop van belangen tussen taak- en marktsector na uitplaatsing niet meteen ophoudt te bestaan, door de sterke verwevenheid tussen vervoer en infrastructuur in het railvervoer. Bij uitplaatsing van de taakorganisaties zal de verwevenheid worden vastgelegd in een transparante set van afspraken. NS stelt het in dit verband van groot belang te vinden dat in plaats van de hybride aansturing van de afgelopen jaren de minister van V&W de aansturing in al zijn facetten (beleid én beheer) voor haar rekening neemt en daarvoor eenduidige, heldere kaders en normen stelt.

8 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer is verheugd dat de minister van V&W een toezichts- en sturingskader voor de taakorganisaties gaat ontwikkelen. In haar reactie op het Rekenkameronderzoek heeft de minister reeds een bescheiden begin gemaakt met het uitwerken van haar visie op toezicht en sturing. De Rekenkamer hoopt wel dat de gefaseerde meerjarige aanpak die de minister voorstaat al in 1999 tot concrete resultaten zal leiden.

De Rekenkamer constateert dat de minister van V&W in haar reactie enkele toezeggingen doet die er toe bij kunnen dragen dat het ministerie op termijn de greep op de railinfrastructuur, die in de onderzochte periode duidelijk ontoereikend was, zou kunnen versterken.

De minister van V&W ging echter niet expliciet in op alle door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen. Bovendien dekten de toezeggingen niet altijd de aanbeveling. Dat betreft de Rekenkamer.

Naar aanleiding van de aanbeveling over het nader invulling geven aan het opdrachtgeverschap heeft de minister van V&W nauwelijks toezeggingen gedaan. Niet geheel duidelijk is daardoor bijvoorbeeld in welke mate, het ministerie nader zal concretiseren welke verantwoordingsinformatie zij van Railinfrabeheer wenst te ontvangen, en of nadere kwaliteitsindicatoren en -eisen zullen worden gesteld. Deze punten zijn evenwel essentieel om op een adequate wijze toezicht uit te kunnen oefenen. Door betrokken partijen geaccepteerde kwaliteitsindicatoren en -eisen voor instandhouding ontbreken vooralsnog.

Gelet op de geringe voortgang op dit punt is de Rekenkamer er niet gerust op dat het toezicht vanaf 2000 goed kan verlopen.

De minister van V&W heeft gesteld dat de Raad van Bestuur van NS tot het moment van ontvlechten verantwoordelijk is voor de efficiëntie van de taakuitvoering. De Rekenkamer wijst erop dat hier ook een taak voor de minister is weggelegd. Zij wordt namelijk aangesproken op de doelmatige besteding van de circa f 3 miljard die jaarlijks aan railinfrastructuur wordt besteed en die als uitgaven op de begroting van het Ministerie van V&W staan. Toezicht op de taakorganisaties, mede aan de hand van specifieke kwaliteitseisen en -indicatoren, is naar de mening van de Rekenkamer ook een waarborg voor een doelmatige besteding van de gelden. Ook een periodieke audit van de efficiëntie is daartoe gewenst.

Over inhoudelijke sturing door de Raad van Bestuur, en met name de prioriteit die gegeven werd aan punctualiteit, heeft NS opgemerkt dat overleg tussen de taakorganisaties en hun afnemers voor zichzelf spreekt omdat bij het spoorsysteem exploitatie en infrastructuur sterk verweven zijn.

De Rekenkamer meent dat NS in haar reactie voorbijgaat aan het feit, dat niet NS maar het ministerie zou moeten uitmaken welke activiteiten de taakorganisaties voor de rijksoverheid verrichten. Ook zou het ministerie moeten bepalen welke consequenties het overleg met de afnemers – dat uiteraard gevoerd moet worden – moet hebben voor het werk van de taakorganisaties.

Vanaf het moment van uitplaatsing zal de samenloop van belangen niet meteen ophouden te bestaan. Zowel het Ministerie van V&W als NS erkennen dit. Niet duidelijk wordt echter in welke mate het ministerie en NS ervoor zullen zorgen dat de risico's die daaruit voortvloeien zullen worden geminimaliseerd. Op dit punt zijn geen toezeggingen gedaan. De stelling van de minister van V&W dat de «verbondenheid met de cultuur van NS geleidelijk zal afnemen», bevestigt volgens de Rekenkamer de noodzaak om extra aandacht te geven aan de risico's die verbonden zijn aan de samenloop van belangen.

De minister is in haar reactie niet nader ingegaan, op de conclusie dat de taakorganisaties tot het moment dat de herziene Spoorwegwet van kracht wordt nauwelijks beschikken over wettelijke bevoegdheden ten opzichte van de spoorvervoerders. Niet duidelijk wordt of de minister in de tussenliggende periode, tot 2001, maatregelen wil treffen.

De minister geeft in haar reactie evenmin aan hoe zij vanaf 1 januari 2000, na de uitplaatsing, invulling wil geven aan de beheersmatige sturing van de taakorganisaties. Zij erkent wel dat zij daarvoor vanaf dat moment verantwoordelijk is.

De Rekenkamer vindt het belangrijk dat hieraan de komende maanden voldoende aandacht wordt geschonken; de reactie van de minister stelt de Rekenkamer op dit punt niet gerust.

De reactie van de minister maakt duidelijk dat zij oog heeft voor de gesignaleerde problemen. De vraag is echter of de minister met de toezeggingen voldoende tegemoetkomt aan de ernst van de problemen.

Uitbreidingen railinfrastructuur

Railned en Railinfrabeheer zijn de taakorganisaties die uitbreidingen aan railinfrastructuur in opdracht van het ministerie voorbereiden en uitvoeren. Nieuwbouwprojecten worden gefinancierd uit het Infrastructuurfonds. Het kabinet informeert de Tweede Kamer jaarlijks over zijn infrastructuurplannen voor de komende vijf jaar in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), dat gelijktijdig met de begroting van het Infrastructuurfonds verschijnt. In het MIT worden nieuwbouwprojecten ingedeeld in drie fasen:

- In de *verkenningfase* zet Railned nut en noodzaak op een rij van enkele mogelijke oplossingen voor een verkeer- en vervoerprobleem. Deze worden op een aantal punten met elkaar vergeleken; onder meer op verwachte kosten en op de mate waarin de oplossingen het geschetste probleem ook werkelijk oplossen. Aan het einde van de verkenningfase stelt Railned een verkenningnota op, waar het ministerie over beslist.
- In de *planstudiefase* werkt Railinfrabeheer de varianten uit, waarna een voorkeursvariant aan het ministerie wordt voorgesteld. Voor de gekozen voorkeursvariant werkt Railinfrabeheer een technisch programma van eisen en een bijbehorende kostenraming uit in een projectnota. De planstudiefase eindigt met een beschikkingaanvraag van NS aan de minister.
- In de *realisatiefase* heeft de minister NS een beschikking voor aanleg van het betreffende project afgegeven. Railinfrabeheer, ingenieursbureaus en aannemers voeren het project in deze fase uit, met de beschikking als kader.

Instandhouding

Railinfrabeheer is verantwoordelijk voor de instandhouding van de railinfrastructuur. Instandhouden is het in goede gebruikstoestand houden van de bestaande railinfrastructuur. Het gaat daarbij om beheer, klein onderhoud, groot onderhoud en vernieuwing en vervanging van de bestaande infrastructuur. In het bedrag van circa f 1,3 miljard dat Railinfrabeheer hiervoor ontvangt zijn ook apparaatkosten, innovatie en financieringskosten begrepen.

Instandhouding vindt bij Railinfrabeheer plaats door een gedecentraliseerde organisatie, met vier regio's en een centrale staf (de directie Beheer en Instandhouding) die tot taak heeft het landelijk beleid voor instandhouding uit te zetten en te coördineren. De regio is verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden voor groot onderhoud, klein onderhoud en vervanging en vernieuwing.

Capaciteitsmanagement

Hoofddoel van het capaciteitsmanagement is de objectieve, non-discriminatoire, efficiënte en toetsbare verdeling van infrastructuurcapaciteit over de gebruikers.

- Railned is verantwoordelijk voor accountmanagement, toelating en toedeling: ofwel het actief contact houden met potentiële gebruikers van het railnet zodat de drempel voor toetreders laag is, het waarborgen van de toegankelijkheid en het zorgen voor en toepassen van objectieve toelatingseisen, en het zorgdragen dat gebruikers van het railnet capaciteit krijgen toegedeeld;
- NS Verkeersleiding heeft in opdracht van de minister tot taak te zorgen voor een goede afwerking van het treinverkeer. Deze taak valt uiteen in procesleiding (toewijzing van spoorcapaciteit vanaf 24 uur voor vertrek

en het instellen van rijwegen), verkeersleiding (bijsturen in geval van verstoringen), coördinatie en uitvoering van de calamiteitenorganisatie en informatievoorziening (informerende van vervoerders).

Spoorwegveiligheid

Als onderdeel van de toelating van nieuwe vervoerders toetst Railned Spoorwegveiligheid aan eisen voor materieel en personeel, ter verstrekking van een veiligheidsattest. Daarnaast heeft de afdeling tot taak het spoorwegveiligheidsbeleid voor te bereiden en – samen met de Rijksverkeersinspectie sector Spoorwegtoezicht – toezicht te houden op de spoorwegveiligheid. Andere taken van de afdeling zijn het uitvoeren van ongevalsonderzoek, het adviseren van de minister over het veiligheidsbeleid en het opstellen van veiligheidsspecificaties en normen voor infrastructuur, materieel, processen en technieken.

Tot 1995 ontving NS een gecombineerde rijksbijdrage waarin een exploitatie- en een instandhoudingsgedeelte waren opgenomen. Sinds 1995 heeft de bekostiging als volgt plaatsgevonden:

- Railinfrabeheer ontvangt investeringsbijdragen voor nieuwbouwprojecten of projecten ter verbetering van het railnet op basis van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds.
- Railinfrabeheer ontvangt bijdragen voor de onderhoudskosten en kapitaallasten van het railnet. Deze bijdrage is gebaseerd op bepalingen in de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds, het jaarcontract tussen het ministerie en Railinfrabeheer en de instandhoudingsbeschikking. De Overeenkomst voorziet in een systematiek van een basisjaar (1995) plus mutanten. Als mutanten zijn onder meer benoemd: loon- en prijsmutanten, kapitaallastmutanten, mutanten in omvang, kwaliteit of gebruik van het spoornet, extra taken en reorganisatiekosten. De definitieve rijksbijdrage voor een jaar werd in 1995 en 1996 door het ministerie vastgesteld op basis van de door Railinfrabeheer gerealiseerde kosten. Voor de jaren 1997–1999 hebben Railinfrabeheer en het ministerie afgesproken dat de rijksbijdrage voor onderhoud en kapitaallasten zou worden vastgesteld volgens de systematiek van een basisjaar (1995) plus mutanten. Uit de rijksbijdrage worden ook de kosten van innovatie en de voorbereidingskosten van nieuwbouwprojecten betaald, als een project uiteindelijk niet wordt uitgevoerd.
- Verkeersleiding en Railned worden bekostigd op grond van jaarcontracten. De daarin afgesproken budgetten zijn taakstellend.

De taakorganisaties zijn vrijwel geheel afhankelijk van de rijksbijdragen. Verkeersleiding en Railinfrabeheer voeren wel werkzaamheden uit voor derden: voor Verkeersleiding brachten deze in 1997 f 36 miljoen op (op een omzet van f 185 miljoen), en voor Railinfrabeheer f 21 miljoen (op een totaalbedrag aan exploitatielasten voor instandhouding van f 1 389 miljoen).

De normen die de Rekenkamer in haar onderzoek heeft gehanteerd, zijn afkomstig uit de volgende bronnen:

1. Overeenkomst op hoofdlijnen tussen Staat en NS, inclusief bijlagen;
2. Verhouding rijksoverheid–NS (Tweede Kamer, 18 986);
3. Wet en Besluit Infrastructuurfonds;
4. Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen;
5. Het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Wijffels;
6. Rekenkameronderzoeken over toezicht, onder andere Toezicht op uitvoering publieke taken (Tweede Kamer 1997–1998, 25 956), Zicht en toezicht op concernvorming zorgverzekeraars (Tweede Kamer 1996–1997, 25 236), Toezicht door de Ziekenfondsraad (Tweede Kamer 1992–1993, 23 211), Financieel toezicht op omroepverenigingen (Tweede Kamer 1996–1997, 25 120).

Normen voor toezicht en sturing door het ministerie

- De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor een goede vervulling van taken door de taakorganisaties.
- Het ministerie heeft een duidelijke toezichts- en sturingsfilosofie over de uitvoering van de publieke taken door de taakorganisaties, en heeft deze verwoord in een nota. Hieruit blijkt welke visie het ministerie heeft op toezicht en sturing, welke informatie het van de taakorganisaties wenst te ontvangen en welke acties het onderneemt als de werkzaamheden wat inhoud en voortgang betreft niet voldoen aan de eisen (6).
- Als opdrachtgever van de taakorganisaties moet het ministerie duidelijke eisen stellen aan de taakuitvoering en verantwoording. Deze moeten zodanig concreet zijn dat de taakorganisaties achteraf op hun prestaties kunnen worden aangesproken, en ze moeten voor de sturing belangrijke afspraken bevatten over de snelheid waarmee deze prestaties moeten worden geleverd, alsmede over de reikwijdte, diepgang en kwaliteit.
- De verantwoording moet voldoende inzicht geven in de besteding van de verstrekte budgetten.
- De relatie tussen ministerie en taakorganisaties is rechtstreeks. De taakorganisaties ontvangen rechtstreeks opdrachten van, en leveren hun producten rechtstreeks aan de rijksoverheid. Over de opgedragen taken en de bijbehorende activiteiten onderhouden beide directe relaties (1).
- De rijksoverheid moet er voor zorgen dat de taakorganisaties ook richting de andere NS onderdelen over passende bevoegdheden tot handelen beschikken (1).
- De minister heeft voldoende bevoegdheden om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren (4).
- Het toezichtsbeleid is voldoende duidelijk en richtinggevend voor de feitelijke uitvoering van het toezicht (4, 6).
- Het ministerie ontvangt periodiek voldoende informatie om toezicht te houden en te sturen (4).
- Het ministerie houdt rekening met efficiëntie-aspecten bij de huidige vaststelling van de rijksbijdrage.
- Het ministerie stelt eisen aan de efficiëntie en kwaliteit van de taakuitvoering (5).
- Er is een kwaliteitstoets op de taakuitoefening (5).
- Het ministerie reageert afdoende indien het constateert dat de taakorganisaties hun taken niet met de gewenste onafhankelijkheid verrichten.
- De jaarcontracten dienen bepalingen voor het verstrekken van (financiële) verantwoordingsinformatie te bevatten (1).

- De financiële verantwoordingsinformatie is voorzien van een accountantsverklaring die betrekking heeft op de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (1).
- Het ministerie heeft sanctiemogelijkheden indien de afspraken niet worden nageleefd (4).
- De in de praktijk ontvangen verantwoordingsstukken voldoen aan de tussen de partijen afgesproken eisen (1).
- Het ministerie beoordeelt deze verantwoordingsstukken (1, 4).
- Er is een normenkader op grond waarvan oordeelsvorming over de verantwoordingsstukken plaatsvindt (4).
- Het ministerie koppelt waar nodig terug en stuurt bij naar aanleiding van de ontvangen verantwoordingsstukken.
- Het ministerie benut de periodieke overleggen met de taakorganisaties om hun taakuitvoering te sturen.
- De resultaten van de review door de departementale Accountantsdienst van de accountantscontrole door de accountant van NS leiden zo nodig tot maatregelen.
- De controleprotocollen bevatten eisen voor de controle op werkzaamheden voor derden en de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdragen.
- De nieuwe bekostigingsmodellen bevatten efficiëntieprikkels (1).
- Het nieuwe bekostigingsmodel werkt als sturingsinstrument op output/effect (1).
- Het ministerie draagt bij aan een goede afstemming tussen de taakorganisaties voor de uitvoering van hun taken.
- Het ministerie reageert op uitdrukkelijke vragen van taakorganisaties over bijvoorbeeld verduidelijking van de opdracht.
- De in de Overeenkomst en jaarcontracten gemaakte afspraken zijn voldoende concreet en helder.
- Taken en verantwoordelijkheden zijn tussen ministerie en taakorganisaties onderling en binnen de genoemde organisaties duidelijk afgebakend.
- Voor de werkzaamheden van de taakorganisaties worden zoveel mogelijk per project of per afzonderlijke activiteit afspraken gemaakt over tempo, reikwijdte, diepgang en kwaliteit.
- Er is een regelmatig werkoverleg tussen ministerie en taakorganisaties waarin de afgesproken werkzaamheden uit de jaarcontracten worden getoetst, bijgestuurd en geëvalueerd.
- Er is een goede afstemming over projecten en routinewerkzaamheden binnen het ministerie zelf, tussen ministerie en taakorganisaties en tussen de taakorganisaties onderling.
- De rijksoverheid voert een voorwaardenscheppend beleid en concentreert zich daarbij op de normstelling voor de veiligheid van de infrastructuur en het railvervoer en het toezicht op de naleving daarvan (5).

Normen voor efficiënte taakuitvoering

- De minister is verantwoordelijk voor een doelmatige besteding van de rijksbijdrage.
- De holding houdt toezicht op het beheer van de taakorganisaties en neemt waar nodig maatregelen om het beheer te verbeteren.
- Maatregelen van de holding jegens de taakorganisaties passen binnen het met de overheid overeengekomen samenstel van afspraken en stroken met de statutair verankerde publieke doelstelling van de taakorganisaties (2, nr. 18).
- De holding en het ministerie stemmen de invulling van de sturing van de taakorganisaties nader op elkaar af.
- Het ministerie stelt de bijdrage voor aanleg van een infrastructuurproject vast aan de hand van gegevens van de aanvrager, met inachtneming van eisen van soberheid en doelmatigheid (3).

- Er zijn waarborgen dat de commerciële functie bij stations de transferfunctie niet nadelig beïnvloedt (1).

Normen voor onafhankelijke taakuitvoering

- De Raad van Bestuur stelt zich zeer terughoudend op in situaties waarin zij inhoudelijk kan sturen.
- Er is geen sprake van bevoordeling van onderdelen van het NS-concern ten koste van de taaksector of benadeling van de taaksector ten gunste van andere NS-onderdelen.
- De onafhankelijke positie van de taakorganisaties komt niet in het geding door maatregelen van de holding (4).
- Kruisverbanden en niet marktconforme relaties tussen markt- en taaksector worden vermeden (1).
- De taakorganisaties rapporteren over werken voor derden.
- Er komt een Raad van Toezicht voor het capaciteitsmanagement (1, 5).
- Er is een statuut opgesteld voor de in te stellen Raad van Toezicht waarin deze voldoende bevoegdheden krijgt om zijn taak uit te kunnen oefenen(5).
- Er worden toelatingseisen voor het spoornet opgesteld, vastgesteld en bekendgemaakt (1).
- Er zijn standaard toegangsovereenkomsten en voorwaarden voor gebruikers van het railnet die goedgekeurd worden door de minister(1).
- De capaciteit van de infrastructuur wordt toegewezen/toebedeeld op grond van objectieve criteria (Tweede Kamer 25 228, Beleidskader toelating tot het spoorvervoer), de minister heeft deze uitgewerkt.
- Voorkomen moet worden dat voor nieuwe toetreders in de praktijk drempels ontstaan, doordat (delen van) publieke taken bij de marktsector van het NS-concern zijn gebleven (5).
- Er komt een beroepsregeling voor eventuele klachten van (potentiële) gebruikers van het railnet over het capaciteitsmanagement (1).
- Alle reizigers en vervoerders worden non-discriminatoir behandeld (1).

De eigendom van de railinfrastructuur berustte van oudsher bij NS. Bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt van 1993 vond de minister het wenselijk dat de Staat de volledige eigendom over de infrastructuur zou krijgen, om er zo tevens de volledige zeggenschap over te hebben en daarmee haar ministeriële verantwoordelijkheden rondom de infrastructuur zo goed mogelijk te kunnen invullen. Eigendom is in dezen dus als ondersteunende voorwaarde voor sturing te beschouwen. NS op haar beurt wilde echter ook de volledige eigendom van de infrastructuur, omdat ze deze anders niet optimaal commercieel zou kunnen benutten.

In een overleg tussen de Raad van Bestuur van NS en enkele topambtenaren van het ministerie hierover van maart 1994 werd de infrastructuur ingedeeld in drie categorieën:

- de primaire infrastructuur (rails en de grond daaronder; wel de perrons maar niet de loketten);
- de infrastructuur met een gemengde functie (de stationsgebouwen); en
- de infrastructuur met vooral een commerciële functie (bijvoorbeeld winkels op stations, of kantoren bij stations).

NS wilde van alle categorieën zowel de juridische als de economische eigendom. De juridisch eigenaar kan over zijn eigendom beschikken (vervreemden en bezwaren), terwijl de economisch eigenaar beheers- en exploitatiebeslissingen kan nemen. De minister wilde NS alleen de juridische en economische eigendom over de commerciële infrastructuur toedelen.

Uiteindelijk is de eigendom gesplitst zoals is aangegeven in de tabel. Voor de juridische eigendom van de primaire infrastructuur, die onder de zeggenschap van de rijksoverheid valt, is een afzonderlijke rechtspersoon opgericht, NS Railinfratrust BV.

Verdeling juridische en economische eigendom infrastructuur

	primaire infrastructuur ¹	gemengde infrastructuur ¹	commerciële infrastructuur ¹
juridisch eigenaar	Railinfratrust	NS Vastgoed	NS Vastgoed
econ. eigenaar	Railinfrabeheer	NS Stations	NS Vastgoed ¹

¹ Inclusief onderliggende gronden.

De infrastructuur met een gemengde functie valt onder de commerciële verantwoordelijkheid van NS.

De afspraken over infrastructuur met een gemengde functie zijn een duidelijke concessie van de minister aan NS. NS Stations heeft door de afspraken een feitelijk monopolie gehouden op essentiële onderdelen van stations. De zeggenschap van de minister moest expliciet geregeld worden: dit gaat bijvoorbeeld over het waarborgen van de transferfunctie, de non-discriminatoire toegang van andere vervoerders tot de stations en de hoogte van de tarieven die deze voor het gebruik van stationsfaciliteiten moeten betalen. In de Overeenkomst is hieraan invulling gegeven door een belangrijke rol in te ruimen voor Railinfrabeheer als degene die de transferfunctie op stations moet bewaken, en door NS Stations te verplichten ruimte ter beschikking te stellen aan andere vervoerders tegen marktconforme prijzen.

Een belangrijk nadeel van de gekozen oplossing blijft echter, dat bij een aantal stations een complexe administratieve uitsplitsing moest worden

gemaakt van welke eigendommen aan Railinfratrust moesten worden overgedragen en welke aan NS Vastgoed.

Voor nieuwe toetreders tot de markt van personen- en goederenvervoer op het spoor bleken in de praktijk een aantal drempels te bestaan. De belangrijkste daarvan zijn:

- Railned is afhankelijk van de medewerking van NS Reizigers en NS Cargo voor de inpassing van dienstregelingen van andere vervoerders. Bij de voorbereiding van een toelating beschikken beide vervoerders daardoor vroegtijdig over – weliswaar geanonimiseerde – informatie over hun potentiële concurrenten.
- De eisen voor materieeltoelating. Deze zijn complex en verschillen per land.
- De wettelijke plicht van ATB op locomotieven. Het Nederlandse ATB-systeem wijkt af van andere ATB-systemen die in Europa worden gehanteerd. Nieuwe toetreders die tweedehands materieel willen aanschaffen zijn hiervoor aangewezen op NS Reizigers en NS Cargo. Schaffen ze toch buitenlands materieel aan, dan moet dit worden gekeurd. Op dit moment is alleen NS Materieel erkend voor het keuren van ingebouwde ATB.
- De beperkte mogelijkheden voor personeel van nieuwe toetreders om de vereiste praktijkervaring op te doen.
- Het verkrijgen van ruimte voor kaartverkoop in de stations.
- Het ontbreken van specialistische kennis van het spoorbedrijf. Deze is geconcentreerd bij de zittende vervoerders. Het gaat dan bij voorbeeld om kennis over de maximaal toelaatbare breedte van containers voor het goederenvervoer, aslasten, en vervoer van gevaarlijke stoffen. Momenteel is een infra-atlas in ontwikkeling, die deze informatie toegankelijk moet maken voor alle vervoerders.
- De eis dat spoorvervoerders moeten beschikken over een intern veiligheidssysteem. De kennis om dit op te stellen is zeer schaars.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministerie en NS	Nawoord
<i>Toezicht en sturing</i>			
<p>Het ministerie heeft zich in de periode 1995–1999 tegenover de NS-taakorganisaties te afwach- tend opgesteld op het punt van toezicht en sturing. Het beschikte niet over een toezichts- en sturingskader waarin de rol was uitgewerkt die het ministerie als toezichthouder en opdrachtgever diende te vervullen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Het ministerie dient doortas- tender en meer richtinggevend te reageren als taak- organisaties bepaalde problemen melden bij het ministerie. – Het ministerie dient een toezichts- en sturingskader te ontwikkelen. Hieruit moet tevens blijken of een onafhan- kelijke toezichthouder een rol kan vervullen, en zo ja welke. – Het ministerie zou kunnen nagaan hoe bij andere uitvoeringsorganisaties die grotendeels door het rijk worden bekostigd, de betreffende ministeries toezicht en sturing hebben vormgegeven. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het ministerie is niet op deze aanbeveling ingegaan. – Het ministerie zal een toezichts- en sturingskader ontwikkelen voor de taak- organisaties, en denkt daarbij aan een gefaseerde, meerja- rige aanpak. – Het ministerie is niet op deze aanbeveling ingegaan. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dat er een toezichts- en sturingskader komt verheugt de Rekenkamer. Zij hoopt echter wel dat deze aanpak al in 1999 tot concrete resultaten zal leiden.
<p>Het ministerie heeft zich niet als een professionele opdrachtgever opgesteld. Te vaak werden vage opdrachten verstrekt, soms werd geen opdracht verstrekt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Het ministerie dient meer inhoud te geven aan zijn opdrachtgeverschap door duidelijke, concrete opdrach- ten te geven en door steeds vast te stellen of de producten en activiteiten voldoen aan de gestelde eisen. Met name aan de verantwoordingsinformatie door Railinfrabeheer over haar instandhoudingstaak zou het ministerie specifiekere eisen moeten stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het ministerie gaat slechts op een onderdeel van deze aanbeveling in: in de jaar- contracten 2000 zullen de doelstellingen voor de taakorganisaties nader worden gespecificeerd. 	<ul style="list-style-type: none"> – De Rekenkamer betreurt het dat de minister op dit punt slechts beperkt ingaat.
<p>Het ministerie heeft zich nog niet voorbereid op het feit dat de beheersmatige sturing van de taakorganisaties door NS-holding na de uitplaatsing ophoudt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Het ministerie dient met de NS-holding nader overleg te voeren over de wijze waarop de beheersmatige sturing na uitplaatsing kan worden vormgegeven door het ministerie. Vastgesteld zou moeten worden welke elementen uit de planning- en controlcyclus van de holding het ministerie bij de uit- plaatsing kan overnemen, om te voorkomen dat een vacuüm ontstaat wanneer bij uit- plaatsing de beheersmatige sturing door de NS-holding wegvalt. 	<ul style="list-style-type: none"> – De minister is niet op dit punt ingegaan. 	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministerie en NS	Nawoord
<i>Toezicht en sturing (vervolg)</i>			
Het ministerie heeft nog onvoldoende inhoudelijke sturingsinstrumenten te ontwikkeld. De verstrekking van de rijksbijdrage werd onvoldoende benut om inhoudelijk te sturen; de ontwikkeling van het bekostigingsmodel voor Railinfrabeheer is sterk vertraagd.	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie dient kwaliteitsindicatoren en -eisen op te stellen waarop de taakorganisaties worden beoordeeld. Het verdient overweging deze interactief met de taakorganisaties op te stellen, omdat het ministerie nog steeds kampt met een kennisachterstand ten aanzien van de taakorganisaties. - Het ministerie dient met voorrang een bekostigingsmodel voor Railinfrabeheer vast te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie is niet expliciet op deze aanbeveling ingegaan. - Een bekostigingsmodel voor Railinfrabeheer is in ontwikkeling. Per 1 januari 2000 zal de kostenuitsplitsing met onderbouwing gereed moeten zijn. - De minister heeft voorts toegezegd vóór 1 januari 2000 in overleg met de departementale Accountantsdienst een auditplan te zullen opstellen voor toezicht dat gekoppeld is aan de uitvoering van een specifieke taak. Vóór 1 januari 2000 zullen ook de contouren voor de visievorming verbijzonderd toezicht gereed zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> - De Rekenkamer betreurt dit, omdat hierdoor bijvoorbeeld niet duidelijk is of, en zo ja op welke wijze, het ministerie nader zal concretiseren welke verantwoordingsinformatie zij van Railinfrabeheer wenst te ontvangen, en of nadere kwaliteitsindicatoren en -eisen zullen worden gesteld.
<i>Doelmatige uitvoering publieke taken</i>			
Het ministerie had, hoewel verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdragen, geen zicht op de efficiëntie van de taakorganisaties. Het beschikte evenmin over middelen om de efficiëntie van de taakorganisaties gericht te beïnvloeden.	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie dient jaarlijks of tweejaarlijks audits te laten uitvoeren. In de eerste audit zouden de tarieven moeten worden beoordeeld waarmee in de bekostigingsmodellen voor Verkeersleiding en Railned wordt gerekend, omdat daarin nog inefficiënties uit het verleden verwerkt kunnen zijn. - Het ministerie zou de evaluatie naar de kwaliteit van de taakuitvoering en de efficiëntie van de taakorganisaties alsnog moeten uitvoeren. - Het ministerie dient in overleg met Railinfrabeheer een meerjarenplanning en prioriteitstelling voor instandhoudingswerkzaamheden op te stellen om de schaarse middelen zo gericht mogelijk aan te kunnen wenden. 	<ul style="list-style-type: none"> - De minister heeft toegezegd de opbouw en hoogte van de tarieven periodiek te zullen doorlichten en te vergelijken met gelijksoortige organisaties. - Het alsnog uitvoeren van de in 1995 aangekondigde evaluatie acht de minister niet nodig. - De minister wacht op de nadere onderbouwing van Railinfrabeheer. - De minister heeft voorts toegezegd een audit te zullen uitvoeren naar de mogelijkheid om aanvullende efficiëntieprikkels in te bouwen in de bekostigingsmodellen. Ook wordt daarbij nagegaan of de modellen meer prestatiegerelateerd kunnen zijn. 	

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministerie en NS	Nawoord
<i>Onafhankelijke taakuitvoering</i>			
Er was sprake van een samenloop van belangen bij de Raad van Bestuur van NS. De Raad van Bestuur heeft de taakorganisaties enkele keren inhoudelijk gestuurd, hetgeen in strijd is met de sturingsafspraken uit de Overeenkomst.	<ul style="list-style-type: none"> - In de periode tot de uitplaatsing dienen de taakorganisaties het ministerie nauwgezet in te lichten op momenten dat de Raad van Bestuur invloed uit wil oefenen op de werkzaamheden van de taakorganisaties. - Het ministerie en de Raad van Bestuur van NS dienen overleg te voeren over de gewenste nadere afstemming van de sturing van de taakorganisaties. - Het ministerie dient in te grijpen in situaties waarin de NS-holding de taakorganisaties inhoudelijk stuurt, of lijkt te gaan sturen. - De taakorganisaties dienen zich meer dan nu het geval is bewust te zijn van het feit dat zij opdrachtnemer zijn van de rijksoverheid. 	<ul style="list-style-type: none"> - NS is niet op deze aanbeveling ingegaan. - De minister heeft opgemerkt dat de afstemming tot het moment van uitplaatsing niet haar verantwoordelijkheid was. NS onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer. Ook de taakorganisaties moeten volgens NS bij dit overleg betrokken worden. - Het ministerie is niet op deze aanbeveling ingegaan. - NS is niet op deze aanbeveling ingegaan. 	
Tot de inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet beschikken de taakorganisaties nauwelijks over wettelijke bevoegdheden ten opzichte van de spoorvervoerders.	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie dient voor de periode tot de inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet, zo mogelijk nog voor de uitplaatsing, maatregelen te treffen om deze situatie het hoofd te bieden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het ministerie is niet op deze aanbeveling ingegaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - De Rekenkamer stelt vast dat hierdoor niet duidelijk is of de minister voor de tussenliggende periode, tot 2001, maatregelen wil treffen.
Na de uitplaatsing van de taakorganisaties is hun onafhankelijkheid niet automatisch gewaarborgd; daarvoor zijn de taakorganisaties en de rest van het concern nog te zeer verweven.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerie, NS en de taakorganisaties moeten tot duidelijke afspraken komen over hoe de taakorganisaties met NS als één van de belangrijkste gebruikers van hun diensten moeten en mogen omgaan, en welke rol daarbij is weggelegd voor het ministerie als opdrachtgever en toezichthouder. 	<ul style="list-style-type: none"> - De minister onderschrijft de conclusie, maar is niet op deze aanbeveling ingegaan. - De minister heeft voorts toegezegd in het licht van de ontvlechting nog in 1999 afspraken te zullen maken met de Raad van Bestuur van NS over het doorlichten van de taakorganisaties. 	