



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Verantwoorde uitvoering 2013-2017

Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand



Verantwoorde uitvoering 2013-2017

Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties
op afstand

Inhoud

1	Inleiding	5
1	Leeswijzer	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Kaderwet zbo's	8
1.3	IenM beginselen	10
2	Uitvoeringsorganisaties op afstand van IenM en de bestuurlijke omgeving	11
2.1	Inleiding	13
2.2	Algemeen	13
2.3	Overzicht van de zelfstandige organisaties (zbo's en rwt's)	13
2.4	Relatie ministerie en de uitvoeringsorganisaties op afstand (ministeriële verantwoordelijkheid)	16
2.5	Europese context	17
2.6	Besturing, beleid en toezicht (sturingsketen)	18
2.7	Integriteit en ethiek van bestuur	18
3	Concretisering van deze visie op toezicht	19
3.1	Inleiding	21
3.2	Ontwikkelen van bestuur	21
3.3	Ontwikkelen Raad van toezicht	22
3.4	Vormgeving horizontaal instrumentarium	23
3.5	Borgen rechtmatigheid	24
3.6	Borgen doelmatigheid	25
3.7	Vormgeven dialoog	27
3.8	Jaarlijkse toezichtagenda	29
3.9	Jaarbrief	29
4	Organisatie van de sturing en het toezicht op de uitvoeringsorganisaties op afstand binnen IenM	31
4.1	Inleiding	33
4.2	Toezichtrollen	33
4.3	De rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever van de zbo's	34
4.4	Afwijkende rollen, sturing en toezicht ten aanzien van ProRail	36
	Bijlage	
	De jaarcyclus per zbo	39

1 Inleiding



1 Inleiding

‘Verantwoorde uitvoering’ is het motto van de toezichtvisie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De visie beslaat de periode van de komende vijf jaar van 2013 tot en met 2017. ‘Verantwoorde Uitvoering’ omdat ten eerste het ministerie van IenM taken bewust op afstand heeft georganiseerd met als doel een efficiënte en effectieve uitvoering te organiseren. De IenM uitvoeringsorganisaties op afstand doen dat professioneel en doelmatig waarbij ze hun dienstverlening flexibel aanpassen aan de veranderende vraag van de doelgroep. Dat doen zij met gezag doordat zij iedere schijn van politieke inmenging (willekeur) vermijden.

De titel slaat ten tweede op het borgen van de verantwoordelijkheden van de minister. Zodanig dat er maatschappelijk vertrouwen is in een goede uitvoering van publieke taken door de uitvoeringsorganisaties op afstand van IenM. Klanten en andere belanghebbenden (‘stakeholders’) moeten er op kunnen rekenen dat de taken professioneel, klantvriendelijk, doelmatig en integer worden uitgevoerd. Samengevat richt die verantwoordelijkheid zich op:

1. een (kwalitatief) goede publieke taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig) en
2. de continuïteit van de taakuitvoering en het daarover op transparante wijze verantwoording afleggen.

Tegen de achtergrond van het nieuwe regeerakkoord Rutte II, de Kaderwet zbo’s, de departementale herindeling onder kabinet Rutte I en de ministriële verantwoordelijkheid beschrijft deze visie hoe IenM zijn toezicht op de uitvoeringsorganisaties op afstand actualiseert, professionaliseert en waar mogelijk uniformeert. Beschreven wordt welke principes en uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. Ook wordt beschreven hoe op basis van de bevoegdheden en besturingsmodellen voor het toezicht op de zelfstandige uitvoeringsorganisaties (zbo’s en rwt’s) worden ingericht en ingevuld.

1.1 Leeswijzer

Allereerst worden de achtergronden voor het opstellen van deze visie gegeven en uiteengezet op welke organisaties de visie van toepassing is. Specifiek wordt ingegaan op de verschillende toezichtrollen en de organisaties die onder de Kaderwet zbo’s worden gebracht. In het tweede hoofdstuk worden de IenM uitvoeringsorganisaties op afstand in hun bestuurlijke omgeving beschreven. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een concretisering van de sturingsvisie. Uiteen wordt gezet hoe de diverse instrumenten en documenten samenhangen. Afgesloten wordt met een beschrijving van de organisatie binnen het ministerie van IenM van het toezicht op de uitvoeringsorganisaties op afstand.

1.2 Achtergrond

Directe aanleiding voor het opstellen van deze visie vormen de departementale herindeling onder het kabinet Rutte I, waarmee de bestaande toezichtvisies van de voormalige departementen van VROM en VenW vervallen en de komst van de Kaderwet zbo’s en de implementatie daarvan door IenM per 1 januari 2013. Deze twee aanleidingen kunnen echter niet los gezien worden van de sterk toegenomen aandacht vanuit de maatschappij en politiek op het functioneren van de (rijks)overheid en uitvoeringsorganisaties op afstand in het bijzonder. Aandacht die mede is ingegeven door een reeks aan incidenten. Die hebben

nieuwe inzichten en ervaringen opgeleverd die in deze visie zijn verwerkt en ons de gelegenheid bieden om onze governance te actualiseren, te uniformeren en te professionaliseren.

Het nieuwe regeerakkoord van het kabinet Rutte II bevestigt deze ontwikkeling. In het akkoord is nadrukkelijk aandacht voor de uitvoeringsorganisaties van het Rijk, in het bijzonder de zbo's. In algemene zin is de uitgesproken verwachting dat de (rijks)uitvoeringsorganisaties goedkoper, flexibeler en efficiënter gaan werken, met minder bestuurlijke druk en regeldruk. Basisgedachte is dat dit kan worden bewerkstelligd door verregaande (departementale) samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van de bedrijfsvoering. Uitvoeringsorganisaties op afstand worden hier niet van uitgezonderd. Het huidige complexe veld van publieke, semipublieke, private, voltijd- en deeltijd, budget- en tariefgestuurde uitvoeringsorganisaties zal hiermee opnieuw in de schijnwerpers komen te staan. Duidelijk is dat de daaruit voortkomende complexe sturings- en orderingsvraagstukken tijd en nader onderzoek vragen.

Deze visie zien we daarom niet als een statisch document. Het is eerder een 'rollende agenda' om de diverse ontwikkelingen bij te benen. De uitvoering is immers onderhevig aan politieke maatschappelijke ontwikkelingen zoals sterker wordende internationale samenwerking, wijzigende verhoudingen tussen markt, staat en samenleving, toenemende politieke aandacht en mediabelangstelling en de in het regeerakkoord genoemde wijzigende organisatie van de rijksoverheid. De voor deze visie belangrijkste richtinggevende ontwikkelingen staan hieronder kort samengevat:

Het ministerie van IenM maakt bij de inrichting van het toezicht gebruik van nieuwe inzichten op het gebied van governance in de private en publieke sector en trekt lessen uit recente incidenten en evaluaties. Richtinggevende ontwikkelingen zijn:

- Professionaliseren van de uitvoeringsorganisaties op gebied van dienstverlening en resultaatgerichtheid, kwaliteitshandvesten en visitaties.
- Ontwikkeling en toepassing van governance codes, professionaliseren van raden van toezicht.
- Ontwikkeling toezicht instrumentarium en kaders door de Algemene Rekenkamer, visitaties, Kaderstellende visie op toezicht, implementatie Kaderwet zbo's.
- Wetgeving op gebied van normering topinkomens.
- Toenemende aandacht voor basisregistraties en het gebruik van open data.
- Toenemende aandacht voor informatiebeveiliging en de ict-infrastructuur.
- Toepassing van de Wet markt en overheid (mededinging).
- Ontwikkelingen op het gebied van compacte overheid en rijksdienst.

De implementatie van de *Kaderwet zbo's in de Aanpassingswet van het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Kaderwet ZBO's* geeft de minister de benodigde bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheden waar te maken in een veranderende omgeving ten opzichte van de verzelfstandigingen uit de jaren 90 van de vorige eeuw. Zo wordt een handvat geboden voor de vormgeving van de (relevante) governance van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu.

1.3 Kaderwet zbo's

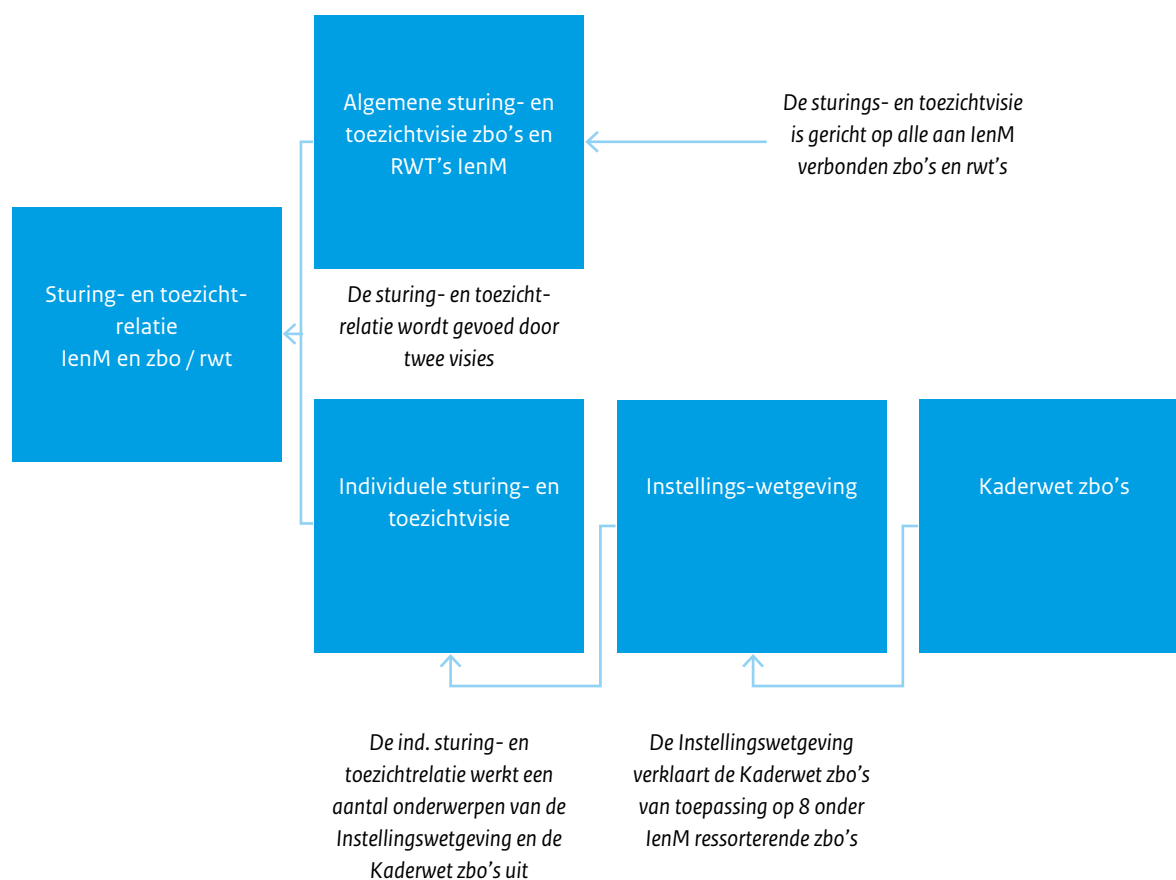
Hoewel deze visie een bredere werking heeft dan alleen de publiekrechtelijke zbo's voltrekken zich daar wel de grootste wijzigingen. Aan de basis van die wijzigingen liggen de *Kaderwet zbo's* en de *Aanpassingswet zbo's IenM aan Kaderwet zbo's*. De *Kaderwet zbo's* (2007) bevat algemene bepalingen met betrekking tot onder meer informatievoorzieningen, sturing en (financieel) toezicht op zbo's. De *Aanpassingswet* regelt welke IenM-zbo's onder de *Kaderwet* worden gebracht en heft een aantal zbo's op. Tevens geeft de wet een herzien

kader waarbinnen IenM en de uitvoeringsorganisaties op afstand moeten opereren. IenM intern heeft dit begin 2012 onder meer geleid tot het doorvoeren van een rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever en het herzien van het toezichtbeleid met bijbehorende regelgeving.

Deze herziening is gedaan in dialoog met de organisaties die het betreffen. De nadere invulling krijgt haar beslag in een aantal documenten:

- a. deze algemene toezichtvisie IenM, die voor alle zbo's en rwt's vastlegt hoe IenM omgaat met sturing en toezicht op zbo's en rwt's.
- b. individuele toezichtvisies voor alle zbo's die onder de Kaderwet zbo's zijn gebracht. Deze geven een organisatiespecifieke uitwerking van de algemene toezichtvisie en hogere regelgeving. De individuele toezichtvisies bestaan in ieder geval voor de vier grote publiekrechtelijke zbo's (CBR, Kadaster, LVNL en RDW) uit twee documenten:
 - i. een ministeriële regeling. Hierin worden een aantal zaken uitgewerkt waartoe de Kaderwet zbo en de Aanpassingswet verplichten.
 - ii. beleidsregels. Hierin worden alle overige zaken uitgewerkt die van belang zijn voor de invulling van de sturing van en het toezicht op het zbo.
- c. Individuele uitwerkingen voor zelfstandige uitvoeringsorganisaties die niet onder de Kaderwet zijn gebracht.

1. Waar is de sturing- en toezichtrelatie vastgelegd?



1.4 IenM beginselen

Bij de invulling van de toezichtverantwoordelijkheid, hanteert IenM een aantal uitgangspunten op basis waarvan de contacten tussen het departement en de uitvoeringsorganisaties op afstand vorm worden gegeven. Die uitgangspunten zijn:

1. De verantwoordelijkheid van de minister van IenM voor de onder hem ressorterende zbo's en rwt's staat centraal. Die verantwoordelijkheid richt zich ten eerste op de verantwoordelijkheid voor een (kwalitatief) goede publieke taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig); en ten tweede op de continuïteit van de taakuitvoering en het daarover op transparante wijze verantwoording afleggen.
2. De organisaties op afstand zorgen ervoor dat de minister zich altijd kan verantwoorden over de uitvoering van de publieke en (private) taken.
3. IenM en de uitvoeringsorganisaties op afstand dragen zorg voor externe transparantie: politiek en samenleving moeten er vertrouwen in kunnen stellen dat signalen over (problemen in) de taakuitvoering van zbo's en rwt's onversneden de politiek en samenleving bereiken. Dit vraagt heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
4. Toezicht wordt onafhankelijk, transparant en professioneel ingericht. Dat betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezichtstaande partij, de verantwoordelijke bestuurder of opdrachtgever of anderen, objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen.
5. Daartoe wordt toezicht onderscheiden van besturing (beleid). Dat wordt gewaarborgd door binnen het ministerie van IenM voor de grote publiekrechtelijke zbo's, de NEa en enkele kleinere zbo's de rol van eigenaar te scheiden van de rol van opdrachtgever.
6. Toezicht vindt plaats op basis van vertrouwen en verbinding. Waarbij IenM kiest voor een model van 'checks and balances'.
7. Waar mogelijk wordt stapeling van toezicht en dubbelwerk voorkomen. We vertrouwen op intern toezicht bijvoorbeeld in de vorm van een raad van toezicht en betrekken de resultaten van horizontale verantwoording in onze oordeelsvorming.
8. We dienen het algemeen belang en de beleidsdoelstellingen van IenM in het bijzonder.
9. Rechtmatigheid en doelmatigheid staan centraal. Integriteit, soberheid en het tonen van (maatschappelijk) voorbeeldgedrag staan voorop.
10. We uniformeren waar het kan en verbijzonderen waar nodig.

Vertrekpunt is dat de betrokkenheid van IenM en de daaraan verbonden uitvoeringsorganisaties altijd aanleiding vindt in een publiek belang. De wijze waarop die betrokkenheid is vorm gegeven kan verschillen. Dit hangt af van de mate waarin de minister invloed wil uitoefenen op de uitvoering van de taken. Hierin zijn publieke en private uitvoering de uitersten van het spectrum. Daarnaast is van belang of er sprake is van tariefgestuurde of budgetgefinancierde uitvoering en van uitvoering in deeltijd of in voltijd. Deze elementen tezamen bepalen de specifieke sturings- en toezichtbevoegdheden.

2

Uitvoerings- organisaties op afstand van IenM en de bestuurlijke omgeving



2 Uitvoeringsorganisaties op afstand van IenM en de bestuurlijke omgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de uitvoeringsorganisaties op afstand van IenM en de omgeving waarin deze zich bevinden. De reikwijdte van de toezichtvisie krijgt nadere invulling. Er wordt ingegaan op het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en het doel van toezicht. Tot slot wordt kort de sturingsketen geschetst.

2.2 Algemeen

Het ministerie van IenM werkt aan integrale oplossingen voor vraagstukken van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen zijn een groot deel van de uitvoerende publieke taken ondergebracht bij zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Vanaf de jaren tachtig is er door de politiek bewust voor gekozen de uitvoering een zelfstandige plaats te geven, zodat deze zich optimaal kon ontwikkelen tot transparante en doelmatige organisaties. IenM beschikt over zelfstandige uitvoeringsorganisaties waarvan verwacht wordt dat ze hun taken rechtmatig en doelmatig uitvoeren.

Dagelijks hebben de burgers, bedrijven en andere overheden te maken met het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De uitvoerende taken variëren van vergunningverlening, keuring, beheer van basisregistraties, beheer van het civiele luchtruim, verkeersveiligheid, rechtszekerheid, geo-informatie, aanleg en beheer van infrastructuur tot uitvoering van toezicht op de emissiehandel.

2.3 Overzicht van de zelfstandige organisaties (zbo's en rwt's)

Onderstaand een kort overzicht van de zbo's in het domein van IenM die onder de Kaderwet zbo's gebracht worden en waarop deze toezichtvisie onder meer van toepassing is. Deze zbo's zijn in een aantal gevallen tevens rwt. Het overzicht bevat tevens twee rwt's die geen zbo zijn maar waarop deze toezichtvisie mede van toepassing is voor zover het niet uitsluitend voor zbo's geldende Kaderwetten betreft.¹ Daarnaast zijn er binnen het domein van IenM nog zbo's zoals keuringsinstanties, examencommissies en organisaties zoals het Loodswezen.

Dienst voor Openbare Registers en Kadaster (Kadaster)

Het Kadaster is een publiekrechtelijk zbo en tevens rwt. Het Kadaster bevordert de rechtszekerheid door het bijhouden van openbare registers over de ligging van vastgoed in Nederland en de daarmee samenhangende rechten, zoals eigendom en hypotheek. Dat geldt ook voor schepen, luchtvaartuigen en ondergrondse netwerken. Ook verstrekt het Kadaster gegevens over energielabels, adressen en gebouwen (basisregistraties, BAG) en de ligging van kabels en leidingen. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW).

¹ Een onder de Kaderwet ZBO's vallende zbo oefent bestuursbevoegdheden uit waaraan voor derden rechtsgevolgen verbonden zijn. Een rwt heeft een wettelijke taak (die kan bestaan maar niet hoeft te bestaan uit de uitoefening van bestuursbevoegdheden).

2. Op welke zbo's en rwt's houdt IenM toezicht?

	Organisatie	Eigenaar	Opdrachtgever
Kaderwet zbo's	LVNL Luchtverkeersleiding Nederland <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijk zbo. • De DG DGB is waarnemer in de raad van toezicht. 	SG	dgB
	CBR Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk zbo, wordt omgevormd tot publiekrechtelijk zbo 	SG	dgB e.a.
	Kadaster <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijk zbo. 	SG	dgRW
	RDW Dienst voor het Wegverkeer <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijk zbo. 	SG	dgB e.a.
	NEa Nederlandse Emissie autoriteit <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid. • Valt reeds onder de Kaderwet zbo's. • Alleen het bestuur is zbo sinds 1-1-2012, apparaat is agentschap. Er zijn samenwerkingsafspraken afgesloten tussen de (p)SG, de directeur Nea en het bestuur. Wordt in 2013 geëvalueerd. 	SG	dgMI
	NIWO Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk zbo. • Thans is nog een ambtenaar van DGB toehoorder in de raad van beheer. 	SG	dgB
	IBKI Examinering en Certificering voor de Mobiliteitsbranche <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk deeltijd zbo. 	SG	dgB e.a.
	VAMEX Vaarbewijs- en Marifoonexamens <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk zbo. 	SG	dgB
	SACN Stichting Airport Coordination Netherlands <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk zbo. • Een ambtenaar van DGB is waarnemer in de raad van toezicht. 	dgB	dgB
	Kaderwet zbo's & rwt's	ProRail <ul style="list-style-type: none"> • rwt • BV via RiT in overheidseigendom (beleidsdeelneming) 	SG
StAB Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening <ul style="list-style-type: none"> • rwt 		HBJZ	extern
Overige rwt's en zbo's die niet onder de Kaderwet zbo's worden gebracht / zonder eigenaarsrol <ul style="list-style-type: none"> • bijvoorbeeld het Loodswezen, examencommissies en keuringsinstanties 		-	diverse

[Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen \(CBR\)](#)

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen is een privaatrechtelijk zbo dat per 1-1-2013 wordt omgevormd tot publiekrechtelijk zbo en tevens rwt. CBR is belast met het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek. De belangrijkste opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB). Ook andere onderdelen van de rijksoverheid kunnen echter opdrachtgevend zijn.

[De Dienst Wegverkeer \(RDW\)](#)

De Dienst Wegverkeer is een publiekrechtelijk zbo en tevens rwt. Taken zijn o.a. het toelaten van voertuigen op de Europese markt op basis van technische voorschriften, toezicht houden op erkende bedrijven en beheren en verstrekken van gegevens van voertuigen. De belangrijkste opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB). Ook andere onderdelen van de rijksoverheid kunnen echter opdrachtgevend zijn.

[Luchtverkeersleiding Nederland \(LVNL\)](#)

De Luchtverkeersleiding Nederland is een publiekrechtelijke zbo en tevens rwt. LVNL is verantwoordelijk voor het beheer van het civiele luchtruim en de hiermee samenhangende technische infrastructuur en opleidingen tot luchtverkeersleider. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB).

[Nederlandse Emissieautoriteit \(NEa\)](#)

Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit is een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Het ambtelijk apparaat is een baten- en lastendienst. De NEa ondersteunt de uitvoering van de emissiehandel en toetst als onafhankelijk toezichthouder de naleving van de regels. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Milieu en Internationale Zaken (DGMI).

[Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie \(NIWO\)](#)

De Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) is een privaatrechtelijke zbo en tevens rwt. De NIWO is een vergunningverlener voor het beroepsgoederenvervoer. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB).

[Innovam Branche Kwalificatie Instituut \(IBKI\)](#)

De IBKI (privaatrechtelijk deeltijd zbo) is onderdeel van de Innovam en verzorgt de examinering en certificering voor de mobiliteitsbranche. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB).

[Stichting Vaarbewijs- en Marifoonexamens \(VAMEX\)](#)

De Stichting Vaarbewijs- en Marifoonexamens is een privaatrechtelijk zbo dat is aangewezen als exameninstelling voor het vaarbewijs. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB).

[Stichting Airport Coordination Netherlands \(SACN\)](#)

De Stichting Airport Coordination Netherlands is een privaatrechtelijk zbo dat is aangewezen door de minister als onafhankelijk coördinator voor toewijzing van 'slots' aan luchtvaartmaatschappijen. De opdrachtgevende beleidsdirectie valt binnen het directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB).

[De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak \(StAB\)](#)

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is een rwt dat op verzoek van de Raad van State en rechtbanken adviezen uitbrengt op het terrein van de ruimtelijke ordening en het

milieu. Opdrachtgevers zijn de Raad van State en de rechtbanken. Het ministerie van IenM onderhoudt een subsidierelatie met de StAB.

ProRail

ProRail (100% Staatsdeelneming en rwt) is de beheerder van de spoorweginfrastructuur en verantwoordelijk voor capaciteit, betrouwbaarheid en veiligheid rond het spoor. De staat is voor 100% aandeelhouder.

ProRail en de StAB zijn rwt's. Hier heeft de minister ook eigenaarstaken: bij ProRail gaat het om de aandeelhoudersrol. Bij StAB gaat het met name om de financiering van de taakuitvoering.

2.4 Relatie ministerie en de uitvoeringsorganisaties op afstand (ministeriële verantwoordelijkheid)

De uitvoeringsorganisaties op afstand (zbo's, rwt's) zijn verantwoordelijk voor zelfstandige uitvoering van de publieke taken. De zelfstandigheid betekent dat de organisatie eigen verantwoordelijkheid heeft voor de bedrijfsvoering en uitvoering van taken. Er is meer ruimte voor autonomie in de bedrijfsvoering dan bij departementale diensten. Deze zelfstandigheid komt een doelmatige uitvoering ten goede. Er is altijd sprake van een spanning tussen de zelfstandigheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe zelfstandig de organisatie ook is, het blijven publieke dienstverleners waarover de minister altijd verantwoording moet kunnen afleggen. Ook over de uitvoering en doelmatige besteding van publieke middelen. Het woord zelfstandig heeft betrekking op het ontbreken van een direct hiërarchische relatie tussen minister en zbo. Deze relatie wordt ingericht op basis van goede samenwerking en de intentie elkaar in een vroeg stadium te betrekken bij ontwikkelingen. Hierbij wordt rekening gehouden met de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het 'opdragen' van taken door middel van wetgeving aan een zbo heeft gevolgen voor het primaat van de politiek. De wettelijke taken van het zbo worden niet onder volledige, maar onder beperkte verantwoordelijkheid van de minister uitgevoerd. Een zbo kent een gesloten huishouding: het zbo is zelf verantwoordelijk voor de taakuitvoering, zij het binnen door de wet gestelde grenzen aan de taakopdracht. De minister kan niet sturen in afzonderlijke gevallen. De minister is wel politiek aanspreekbaar. De minister is ervoor verantwoordelijk dat de taken van het zbo worden uitgevoerd en dat ze goed worden uitgevoerd. De minister draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van het zbo en de publieke taakuitoefening door het zbo op het zogeheten systeemniveau.

Op basis van het politiek primaat bepaalt de minister het taakdomein, de mate van zelfstandigheid en de evenwichtigheid van het takenpakket. Dit met het oog op de borging van het publieke belang, ondermeer in termen van continuïteit en kwaliteit. De minister bewaakt de algemene kaders voor het verzelfstandigingbeleid (zoals wettelijke instellingscriteria, Kaderwet zbo's), stelt criteria voor nevenactiviteiten op de markt en stelt doelen zoals in het kader van de compacte overheid.

Dat houdt in dat de minister ervoor moet zorgen dat er voldoende goed ingerichte 'checks and balances' zijn. De minister is daarmee niet gehouden om elk aspect van de publieke taakvervulling zelfstandig te controleren op kwaliteit en kwantiteit. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de zelfstandigheid van het zbo. De minister is er tevens verantwoordelijk voor dat het ministeriële toezicht voldoet aan de daaraan gestelde eisen van onaf-

hankelijkheid, herkenbaarheid en functiescheiding. Deze eisen zien op de organisatie, de inrichting en positionering van het toezicht.

De minister draagt zo eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken, de continuïteit van de uitvoering en de doelmatige uitvoering. Om adequate invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid beschikt de minister over generieke en specifieke wettelijke bevoegdheden per organisatie. Voorbeelden van generieke bevoegdheden zijn de goedkeuringsbevoegdheid van begroting, tarieven, bestuursbenoemingen en instemmen met nieuwe taken en een goedkeuringsbevoegdheid voor omvangrijke investeringen. Deze generieke bevoegdheden horen bij de eigenaarsrol. Voorbeelden van specifieke bevoegdheden zijn het stellen van beleidsregels voor de taakuitoefening. Deze specifieke bevoegdheden horen bij de opdrachtgeverrol.

Toezicht

Om de eindverantwoordelijkheid van de minister te borgen oefent de minister toezicht uit op de zelfstandige organisaties. Toezicht draagt bij aan het waarborgen van publieke belangen en het vergroten van het vertrouwen in een goede uitvoering van de publieke taken. Toezicht op de organisatie is een van de manieren om de juiste checks and balances aan te brengen. Hiermee worden risico's verkleind of beheersbaar gemaakt en is er een betere uitgangspositie om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.

Deze visie geeft daartoe de uitgangspunten. Specifiek voor de onder lenM ressorterende publiekrechtelijke zbo's is het besturingsmodel en het toezicht nader ingericht door middel van een toegesneden ministeriële regeling en een beleidsregel. Dit geldt voor het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen; de Dienst Wegverkeer; de Luchtverkeersleiding Nederland en de Dienst voor Openbare Registers en Kadaster. Al deze regelingen en beleidsregels zijn zoveel als mogelijk op eenzelfde manier vorm gegeven. Verschil is alleen gemaakt waar de specifieke context dit vereist, bijvoorbeeld indien sprake is van Europese regels of maatwerk gewenst is vanwege het verschil in aard van de werkzaamheden van het zbo. Voor de onder lenM ressorterende privaatrechtelijke zbo's is een vergelijkbare aanpak gekozen, passend bij de op grond van de Kaderwet zbo's beperktere bevoegdheden van de minister.

2.5 Europese context

De bevoegdheden van de minister van lenM zijn soms sterk beïnvloed door internationale regelgeving. Zo is de luchtvaartsector sterk internationaal georiënteerd en de regelgeving kent dan ook een sterk internationale inslag. Op de LVNL zijn derhalve zowel nationale regelgeving (onder meer Wet Luchtvaart) als met name internationale regelgeving van toepassing. ICAO (International Civil Aviation Organization), de Europese Commissie (EC), EASA (European Aviation Safety Agency; het agentschap van de EC op het gebied van luchtvaartveiligheid) en Eurocontrol zijn belangrijke regelgevende instanties. Waar in de regelgeving aanvankelijk het accent op veiligheid heeft gelegen, is de regelgeving met name sinds de start van het Single European Sky (SES) programma van de EC in 2004 ook op andere terreinen gericht zoals milieu en kostenefficiëntie. Bij het opstellen van de ministeriële regeling en beleidsregel is vanzelfsprekend met bovenstaande internationale componenten rekening gehouden.

Het Kadaster dient in zijn activiteiten rekening te houden met de zogenaamde Europese kaderrichtlijn Inspire die sinds 2007 van kracht is. Deze richtlijn leidt tot een Europese geo-informatie infrastructuur, die een geïntegreerde aanpak van Europees milieubeleid mogelijk maakt. De invoering van Inspire is met een implementatiewet (2009) in de Nederlandse wet verankerd. Inspire zorgt ervoor dat geo-informatie van goede kwaliteit beschikbaar, vindbaar en bruikbaar is en dat de inhoud ervan, ook over de landsgrenzen heen, op elkaar is afgestemd.

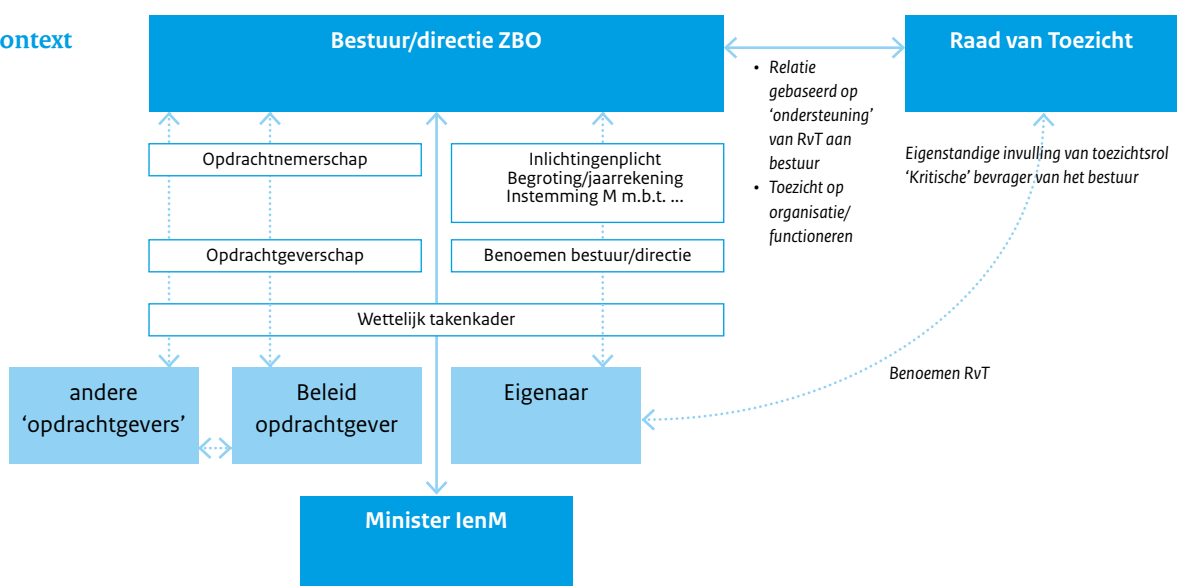
2.6 Besturing, beleid en toezicht (sturingsketen)

Het ministerie van IenM heeft eind 2011 besloten het sturingsmodel richting uitvoeringsorganisaties op afstand te wijzigen en het principe van functiescheiding tussen eigenaar en opdrachtgever in te voeren. Inzet is te komen tot een gesloten keten van besturen, verantwoord en toezicht houden. Aanleiding vormde onder meer de fusie tussen de voormalige ministeries van VROM en VenW. Beide met een verschillend governance model. De wijziging betreft ondermeer de invulling van de eigenaarrol en opdrachtgeverrol richting deze uitvoeringsorganisaties. Hoe deze rolverdeling tussen opdrachtgever (beleid) en eigenaar (toezicht) binnen het ministerie van IenM is vormgegeven is toegelicht in Hoofdstuk 4.

De ministeriële verantwoordelijkheid staat of valt met een goede en objectieve informatievoorziening. Dat betekent dat het interne toezicht en het ambtelijk toezichtapparaat in het verlengde van elkaar de uitkomsten van het toezicht, zonder tussenkomst van beleidsmatige of andere belangen, de minister rechtstreeks moeten kunnen bereiken. Het gaat dan vooral om rapportages over de hoofdlijnen van het beleid en strategische elementen van de taakuitvoering door een zbo of rwt.

In onderstaande figuur wordt de toezicht- en sturingsketen inzichtelijk gemaakt.

Bestuurlijke context



2.7 Integriteit en ethiek van bestuur

Het vertrouwen in de publieke dienstverlening wordt soms geschaad door incidenten en misstanden die zorgen voor veel publiciteit. Ethische incidenten die de integriteit van de organisatie schaden zijn niet altijd met toezicht te voorkomen. Wel kunnen achteraf veelal lessen worden getrokken en met de uitvoeringsorganisaties op afstand besproken worden. Ook als deze incidenten niet rechtstreeks tot het IenM-domein horen. Zowel IenM als de uitvoeringsorganisaties doen er alles aan om het vertrouwen niet te beschamen en zorg te dragen voor een integere organisatie en met een bestuur dat een voorbeeldgedrag toont. Dit betekent bijvoorbeeld dat onkostendeclaraties doelmatig zijn, dienstauto's niet privé gebruikt worden en passen binnen de gangbare normen, salarissen en afkoopsommen passen binnen het overheidsbeleid en aanbestedingen open en transparant verlopen. De organisaties dragen zorg voor een klokkenluidersregeling en dragen er zorg voor dat integriteit periodiek onderwerp van gesprek is en binnen de organisaties is verankerd.

3

Concretisering
van deze
visie
op toezicht



3 Concretisering van deze visie op toezicht

3.1 Inleiding

Toezicht houden, het in korte tijd komen tot een oordeel, het juist inschatten van ontwikkelingen en risico's is een professie. Bij de invulling van het toezicht vindt IenM het van belang om richting uitvoeringsorganisaties op afstand transparant te zijn over de wijze hoe invulling gegeven wordt aan het toezicht. In dit hoofdstuk wordt voor een aantal regelmatig terugkerende onderwerpen aangegeven hoe de toezichthouder tot een oordeel komt en hoe hij het proces van overleg en dialoog ziet. Dit betekent dat er veel geïnvesteerd wordt in een goede open relatie en interesse en betrokkenheid wordt getoond in de organisatie en ontwikkelingen buiten de formele cyclus om.

In deze visie is deze verantwoordelijkheid vertaald naar een aantal uitgangspunten:

- a. We vertrouwen op interne 'checks and balances' en houden daar toezicht op. Dat betekent dat we voor grote zbo's werken met een Raad van Toezicht (rvt) en en bij Prorail (rwt) met een Raad van Commissarissen;
- b. Voltijd zbo's hebben zoveel mogelijk een publieke rechtelijke rechtsvorm;
- c. Deeltijd zbo's hebben een op maat gesneden invulling toezichtinstrumentarium;
- d. We dragen zorg voor een continue dialoog met de zbo's en rwt's en hun interne toezicht-houders, zoals raden van toezicht;
- e. We acteren zoveel mogelijk vooraf en proactief bijvoorbeeld door het sturen van een jaarbrief naar de zbo's. Deze heeft betrekking op de algemene en specifieke doelstellingen voor het komende jaar;
- f. We streven naar een gematigd en stabiel tariefbeleid;
- g. We professionaliseren bestuur en intern toezicht;
- h. We werken op basis van verdiend vertrouwen en risicobeheersing;
- i. We werken met horizontale verantwoording en maken gebruik van bevindingen van gebruikers en belanghebbenden;
- j. We herijken en professionaliseren het volledige (departementale) toezichtinstrumentarium en waar mogelijk streven we uniformiteit na om processen te stroomlijnen, doelmatigheid te bewerkstelligen en transparantie te bevorderen;
- k. Met de Aanpassingswet zbo's aan de Kaderwet zbo's verminderen we het aantal zbo's en rwt's van IenM;
- l. Voor nevenactiviteiten hanteren we het criterium dat deze verenigbaar moet zijn met de publieke hoofdtaken. Indien het marktactiviteiten betreft dienen deze in een gescheiden boekhouden verantwoord te worden.

3.2 Ontwikkelen van bestuur

Het bestuur van de uitvoeringsorganisatie op afstand is voor de minister en eigenaar het formele aanspreekpunt voor de realisatie van de doelstellingen van de organisatie en strategie. Het bestuur legt conform de bepalingen van de Kaderwet zbo's hierover verantwoording af. Inzet is de slagvaardigheid van het bestuur te versterken.

We herstructureren het proces van benoeming en geven daarin het functieprofiel en openbaarheid een centrale plaats. De minister heeft de bevoegdheid leden van het bestuur en de raad van toezicht te benoemen, schorsen en te ontslaan. Bestuursbenoemingen zullen worden getoetst aan het opgestelde profiel en benodigde competenties. IenM streeft naar een normering en uniformering van de benoemingstermijnen van de leden van de directie/

bestuur. De ontwikkeling van een stelsel van uitwisselbaarheid tussen directieleden van uitvoeringsorganisaties op afstand en de Algemene Bestuursdienst kan de kwaliteit van het bestuur ten goede komen. De zbo's wordt de mogelijkheid geboden om aan te sluiten bij ABD-procedures. De termijnen van benoeming worden zoveel mogelijk genormeerd, de huidige diversiteit wordt teruggebracht. Voor het systeem van herbenoemingen betekent dit dat een bestuurder wordt benoemd voor een periode van vier of vijf jaar en dat herbenoeming voor één periode kan plaatsvinden. De benoemingstermijn van een lid van de raad van toezicht wordt vastgesteld op een periode van 4 jaar met de mogelijkheid van herbenoeming voor één periode. Werving van kandidaten zal openbaar gebeuren.

Bezoldiging

Bestuurskosten staan vaak in de belangstelling van politiek en media. IenM is voorstander van een eenduidig regime voor zijn zbo's en rwt's. Voor IenM is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), die op moment van het opstellen van deze visie (november 2012) aanhangig is bij de Eerste Kamer, de norm waarbij rekening wordt gehouden met eerder gemaakte afspraken. Hiermee wordt het bedrag van bezoldiging die van rechtswege ten hoogste is toegestaan geregeld. Van de organisaties wordt verwacht dat ze transparant zijn over het gevoerde bezoldigingsbeleid. Dit geldt eveneens voor de vergoedingen van de leden van de raad van toezicht. Onderzocht wordt hoe de in het regeerakkoord van kabinet Rutte II voorgenomen aanscherping zijn uitwerking zal krijgen.

3.3 Ontwikkelen Raad van toezicht

De Kaderwet zbo's geeft geen handreiking voor de organisatie van het interne toezicht bij zbo's.

Veel uitvoeringsorganisaties op afstand hebben een door de minister ingestelde raad van toezicht.

IenM is van mening dat een raad van toezicht toegevoegde waarde heeft in het stelsel van checks and balances. De raad van toezicht houdt toezicht op de continuïteit van de organisatie, houdt focus op de taken waarvoor de betreffende uitvoeringsorganisatie is ingesteld en toetst of de geleverde prestaties van voldoende niveau zijn. De raad van toezicht fungeert als adviseur en klankbord van de directie. Het interne uitgevoerde toezicht van de raad van toezicht kan het verticale toezicht van de eigenaar niet vervangen, maar het verticale toezicht kan en zal slim gebruik maken van de werkzaamheden en functievervulling van de raad van toezicht. Het is een versteviging van de governance. De raad van toezicht staat onafhankelijk naast het bestuur.

We herstructureren ook voor de raad van toezicht het proces van benoeming en geven daarin het functieprofiel en openbaarheid een centrale plaats. We sluiten verstrengeling van belangen uit en bevorderen benoeming op basis van geschiktheid. Indien nodig schrijven we aandachtsgebieden voor waarmee we deskundigheid in de raad van toezicht borgen.

Relatie eigenaar en raad van toezicht

- De raad van toezicht is een intern orgaan en een heeft toegevoegde waarde voor het toezicht.
- Een raad van toezicht kan vanwege de systeemverantwoordelijkheid van de minister het verticale toezicht niet vervangen maar wel aanvullen of ondersteunen.
- De raad van toezicht staat niet tussen de eigenaar en het bestuur in, maarnaast het bestuur.
- De eigenaar vindt het wenselijk om bij de uitvoering van zijn toezichttaken gebruik te maken van het interne toezicht dat is uitgevoerd door de raad van toezicht.
- Eenmaal per jaar wordt overleg gevoerd tussen de eigenaar en de raad van toezicht in afwezigheid van het bestuur en worden toezichtbevindingen, ontwikkelingen en risico's besproken.

De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de minister en oefenen onafhankelijk van bestuur en minister toezicht uit. Het ministerie respecteert dat de leden van de raad van toezicht primair gericht zijn op de interne toezichtfunctie die is gericht op het doelmatig functioneren van de organisatie. De raad van toezicht legt over zijn toezichtactiviteiten verantwoording af in het jaarverslag en aan de minister.

Een raad van toezicht is geen verlengstuk van de minister maar ook geen belangenbehartiger van het bestuur van de uitvoerorganisatie. Een raad van toezicht opereert autonoom en houdt alle partijen scherp. Deze inrichting werkt goed als de rol en verantwoordelijkheden helder gedefinieerd zijn in de individuele toezichtvisies en de informatie onversneden naar de raad van toezicht komt. De raad van toezicht zit dicht op de dagelijkse uitvoeringspraktijk en heeft intensief contact met het bestuur vanuit de adviserende en toezichthoudende rol. De raad van toezicht bespreekt het functioneren van het bestuur en doet voordrachten aan de minister over nieuw te benoemen bestuursleden. De raad van toezicht overlegt minimaal éénmaal per jaar, zonder de aanwezigheid van de directie, met de accountant. De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag verantwoording af over de werkzaamheden en de werking van het interne risicobeheersingsstelsel. Dit is ook conform de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners die de meeste zbo/rwt's onderschrijven.

De eigenaar, de Secretaris-generaal, wil optimaal gebruik maken van de toezichtactiviteiten van de raad van toezicht. En zal daarom jaarlijks in afwezigheid van het bestuur overleg voeren over de organisatie en strategie. Overlappenden in het toezicht zullen zo veel mogelijk worden voorkomen.

3.4 Vormgeving horizontaal instrumentarium

Het primaire instrument van het ministerie om zaken te borgen is het algemeen wet- en regelgeving. Dit is een heel krachtig instrument maar behoeft aanvulling in de vorm van dialoog en horizontale instrumenten, zoals gebruikersraden, visitaties, periodiek klantenonderzoek, benchmarks en het toepassen van zelfregulering, zoals bijvoorbeeld de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners. Dergelijke instrumenten kunnen niet alleen bijdragen aan het professioneel houden van de uitvoering. Ze dragen ook bij aan de verantwoording richting 'stakeholders'. Dit is met name van belang bij tariefgestuurde uitvoeringsorganisaties die een monopoliepositie hebben. Juist hier ligt de norm hoog ten aanzien van openbaarheid van informatie en het gebruik maken van bevindingen van gebruikers en belanghebbenden (stakeholders).

3.5 Borgen rechtmatigheid

Het ministerie van IenM wil groeien naar transparante beoordelingscriteria en uniformering. Niet alles laat zich vatten in 'harde' cijfermatige criteria. In sommige gevallen worden procesafspraken gemaakt of wordt 'de norm' werkende weg ontwikkeld.

Onderstaand wordt op hoofdlijnen een aantal elementen beschreven die per organisatie een individuele uitwerking krijgen. Het betreft basiselementen op basis waarvan het ministerie het beheersmatige en beleidsmatige toezicht zal invullen.

- We formuleren een controleprotocol voor externe accountants zodat toetsing op rechtmatige besteding en inning kan plaatsvinden.
- De minister van IenM toetst de jaarrekening op strijdigheid met recht en algemeen belang waarbij gekeken wordt of uitgaven en inkomsten in overeenstemming zijn met het takenpakket.
- We stellen regels voor het ontplooiën van marktactiviteiten en activiteiten voor derden.
- We volgen de ontwikkeling van beroepszaken en ombudsmanzaken.

Nieuwe taken en taakuitbreiding

De uitvoeringsorganisatie op afstand kan niet zelfstandig besluiten nieuwe taken uit te voeren. Dit geldt zowel voor het aannemen van opdrachten van andere ministeries en medeoverheden als marktactiviteiten. Dit vraagt overleg met zowel opdrachtgever als eigenaar. De opdrachtgever (beleidsdirectie) zal bekijken of de desbetreffende taak een publiek belang dient en daarna zal onderbouwd worden waarom de betreffende uitvoeringsorganisatie de opdracht krijgt. De uitvoeringsorganisatie voert een uitvoeringstoets uit en geeft inzicht in de uitvoeringskosten en risico's.

De eigenaar zal het voorstel voor een nieuwe taak beoordelen op de aspecten publiek belang, concurrentievervalsing en financiering. Getoetst zal worden met het oog op een doeltreffende kostendekkende uitvoering en van toepassing zijnde regelgeving zoals de Mededingingswet (Markt en Overheid). Het uiteindelijk besluit over een nieuwe taak vraagt goed overleg tussen alle betrokkenen. In beginsel staat IenM terughoudend ten aanzien van het toestaan van marktactiviteiten: de markt is er in principe voor ondernemingen en niet voor publieke uitvoeringsorganisaties op afstand. Marktactiviteiten moeten qua aard passen bij de wettelijke taken en ze moeten bij voorkeur synergie hebben met de wettelijke taken; zodat ze bijdragen aan een goede uitvoering van de wettelijke taken; ofwel doelmatigheid verhogen (bijv. bij benutting van restcapaciteit).

Jaarrekening, jaarverslag en accountcontrole

De minister heeft geen formele goedkeuringsbevoegdheid voor het jaarverslag. Die heeft hij wel voor de jaarrekening. De indieningsdatum van het jaarverslag is vervroegd naar 15 maart. De jaarrekening gaat vergezeld van een accountantsverklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid. Ook geeft de accountant in zijn verslag van bevindingen aan of het beheer en de organisatie voldoen aan de eisen van doelmatigheid.

Het jaarverslag is een belangrijk verantwoordingsinstrument. Zowel voor de eigenaar als opdrachtgever bevat de verslaglegging bruikbare informatie. Bij de beoordeling van het jaarverslag zal door de toezichthouder een beoordeling plaatsvinden op de aspecten van relevantie, betrouwbaarheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de taakuitvoering, financiële continuïteit, doelmatigheid en de toepassing van de Code Goed Bestuur.

De opdrachtgever en eigenaar zullen de prestaties van de uitvoeringsorganisatie op afstand beoordelen en toetsen in hoeverre deze overeenkomen met de afgesproken kernprestatie-indicatoren. Via de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantscontrole wordt vervolgens openbaar verantwoording afgelegd. De jaarrekening moet door de minister worden goedgekeurd. Aanvullend roepen we diverse instrumenten in het leven om – periodiek, dan

wel indien nodig – de goede publieke taakverlening te toetsen. Denk dan aan auditcommissies, evaluaties, reviews, visitaties, klantenonderzoeken en benchmarks.

Risico's in beeld brengen

De eigenaar analyseert periodiek de risico's rond de uitvoering van een bepaalde taak. Daarnaast moeten signalen over (problemen) in de uitvoering de minister snel en onversneden bereiken, in het bijzonder wat betreft die gebieden waar zich politiek-bestuurlijke risico's voordoen. In het huidige politiek maatschappelijk klimaat betekent dit dat ook signalen over structurele problemen in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld vanuit een ondernemingsraad over de werkcultuur) gemeld moeten worden.

De uitvoeringsorganisaties op afstand beschikken daarom over een adequaat intern risicobeheersingssysteem. Een dergelijk systeem omvat risicoanalyses van de operationele, financiële, politieke en maatschappelijke risico's die de goede taakuitoefening in de weg kunnen staan. Voor het beheersen van risico's zijn in de eerste plaats de uitvoeringsorganisaties op afstand zelf verantwoordelijk. Jaarlijks geven de uitvoeringsorganisaties inzicht in hun activiteiten en de daaruit voortkomende risico's. Op basis hiervan kan het ministerie vervolgens een inschatting maken van de benodigde toezichtafspraken en maatregelen voor het komende jaar. Tevens kan het ministerie er gebruik van maken op overlap met het intern reeds aanwezige in het toezicht te voorkomen. In het jaarverslag vindt verantwoording plaats over opzet en werking van de beheersingsystemen.

- Per organisatie wordt een risicoprofiel opgesteld dat regelmatig geactualiseerd wordt op basis van de risicoanalyse van de individuele uitvoeringsorganisatie op afstand. De opstelling hiervan gebeurt samen met de betreffende organisatie.
- Per organisatie wordt een sturingsvisie voor de korte en de lange termijn geformuleerd passend bij de ontwikkelfase van de organisatie en ook bij de maatschappelijke opgave.
- Per organisatie wordt tarievenbeleid geformuleerd en gevolgd/gemonitord. Hierbij wordt rekening gehouden met de continuïteit van de organisatie, de kwaliteit van de taakuitvoering en de te bereiken maatschappelijke doelen. Bijvoorbeeld door gematigde tarievenontwikkeling in samenhang met een beleid ten aanzien van financiële reserves. Zodanig dat de discussie niet pas gevoerd wordt op het moment dat een tarievenvoorstel aan het ministerie van IenM ter goedkeuring wordt voorgelegd.
- Er wordt toezicht gehouden op financiële indicatoren en bereikte resultaten.
- Kernprestatieindicatoren (kpi's) gebruiken we om de kwaliteit van de uitvoering te monitoren en de geleverde prestaties te waarderen. De indicatoren komen in gezamenlijkheid tot stand en worden wederzijds gedragen.

3.6 Borgen doelmatigheid

Het is van belang dat de publieke taken doelmatig (efficiënt) worden uitgevoerd. Het ministerie zal de doelmatigheid beoordelen in relatie tot de kwaliteit van de taakuitvoering en de continuïteit van de taakuitvoering. Voor tariefgestuurde zbo's geldt dat het ministerie van IenM streeft naar een stabiel en gematigd tariefbeleid. Om daaraan invulling te geven dient een zbo te streven naar een continue efficiënte inrichting van de taakuitvoering. Tevens dient een zbo te beschikken over toereikend vermogen om de risico's van de normale bedrijfsvoering op te kunnen vangen alsmede eventuele conjuncturele en demografische schommelingen die een impact op de taakuitvoering hebben.

Tariefvoorstellen dienen transparant te zijn onderbouwd. Dit gebeurt doormiddel van een begroting die onderdeel is van een (financieel) meerjarig beleidsplan (fmb). Het fmb wordt voorafgegaan door een jaarlijkse brief (jaarbrieven) vanuit het ministerie waarin de verwachtingen ten aanzien van de taakuitoefening zijn verwoord. Enerzijds met algemene doelstellingen zoals CAO-afspraken, parlementaire moties, compacte overheid en ander-

zijds specifieke doelstellingen zoals nieuwe taken, tariefontwikkeling, ICT voorschriften). Deze punten worden in het fmb verwerkt. Voorafgaand aan de jaarbrief is een risicoanalyse opgesteld. De jaarbrief bundelt zo de informatie die relevant is voor de opstelling van het fmb.

Het fmb heeft zo een centrale rol in de jaarlijkse cyclus en wordt vergezeld van een vijfjarig beeld van de continuïteit van de taakuitoefening en de eventueel benodigde interventies om die te borgen. De minister keurt de jaarlijkse begroting goed. Via het goedkeurings-traject van het fmb en de begroting kan worden ingestemd met (meerjarige) investeringen, omvang van eigen vermogen, vreemd vermogen, enzovoorts.

Informatie in het kader van het jaarlijkse plannings- en verantwoordingsproces

In algemene termen zal door de toezichthouder worden gekeken of de aangeleverde informatie voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, tijdigheid en relevantie. De organisatie is vrij aanvullend informatie naar eigen inzichten te verstrekken. Overleg en afstemming over de informatiebehoefte vindt periodiek plaats en gemaakte verbeterafspraken worden het volgend jaar ingevoerd. Er wordt van uitgegaan dat bij de formele aanbieding van begroting, tarievenvoorstel en meerjarenbeleidsplan de raad van toezicht ermee heeft ingestemd.

Financiën: begroting

Begroting en een tarievenvoorstel vereisen goedkeuring door de minister. IenM is bij de beoordeling aan een wettelijke termijn van 6 weken gebonden. De begroting is de onderbouwing van het tarievenvoorstel. De begroting wordt beoordeeld op transparantie en de mate van inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de producten en diensten en de financiering ervan. Grote investeringen worden toegelicht en bedrijfseconomisch onderbouwd. De begroting kan ook inzicht geven in de werkzaamheden voor de verschillende opdrachtgevers. Een tarievenvoorstel wordt beoordeeld op basis van het tarievenbeleid en de beleidsmatige doelstellingen. Nieuwe tarieven of wijzigingen zijn onderbouwd en geven inzicht in de kostendekkendheid en de prijsontwikkeling. Gestreefd wordt tariefschommelingen te voorkomen.

Financiën: tarieven

Zbo's zijn publieke dienstverleners. De minister moet daarom altijd verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering en doelmatige besteding van publieke middelen door de onder hem ressorterende zbo's. Dat vertaalt zich in de zorg van het zbo voor een gematigd en stabiel tariefbeleid. De tarieven (de financiële dekking) vormen voor het ministerie een belangrijk instrument om op de continuïteit en de kwaliteit van de taakuitoefening te sturen. Dit betekent dat de door de minister goed te keuren tarieven altijd een goede toelichting behoeven.

Een tarievenvoorstel wordt beoordeeld op basis van het tarievenbeleid en de beleidsmatige doelstellingen. De ontwikkeling van de tarieven (daling of stijging) moet verklaarbaar zijn vanuit de kostenontwikkeling en de omzet. Doorwerking in de tarieven van maatregelen om de taakuitoefening te borgen of extra investeringen om de kwaliteit van de dienstverlening te bevorderen moet inzichtelijk zijn. Uitsplitsing in exogene en endogene factoren is noodzakelijk om vast te kunnen stellen of een tariefstijging komt door bijvoorbeeld een demografische ontwikkeling (exogeen) of door toename van lonen (endogeen). Nieuwe tarieven of wijzigingen zijn onderbouwd en geven inzicht in de kostendekkendheid en de prijsontwikkeling. Gestreefd wordt tariefschommelingen te voorkomen.

Uitgangspunt is dat het tarievenbeleid geformuleerd en tijdig gevolgd/gemonitord wordt (rekening houdend met de continuïteit van de organisatie, de kwaliteit van de taakuitvoering en de te bereiken maatschappelijke doelen; bijvoorbeeld gematigde tarievenontwikkeling in samenhang met reserve) zodat de discussie niet pas gevoerd wordt op het moment

dat een tariefvoorstel door het zbo is vastgesteld en ter goedkeuring aan de minister van IenM is voorgelegd.

Voorafgaand aan de goedkeuring van de tarieven komt het zbo met een tarievenvoorstel. Dit tarievenvoorstel is gebaseerd op eventueel door de minister gestelde criteria, het financieel meerjaren beleidsplan, de voor dat jaar begrote kosten en de jaarrekening van het laatst verstreken jaar. Voor budgetgefinancierde zbo's geldt dat het zbo voorafgaand aan de vaststelling van het tarievenvoorstel komt met een (verrekening van) het exploitatieresultaat.

[Invulling Artikel 32 Kaderwet zbo's: sturing op de bedrijfsvoering](#)

De zelfstandige uitvoeringsorganisaties hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de inrichting van de bedrijfsvoering. De minister heeft een zekere betrokkenheid i.v.m. de continuïteit en doelmatigheid. Artikel 32 van de Kaderwet zbo's geeft de minister de bevoegdheid om aan enkele belangrijke bedrijfsvoeringsbeslissingen zijn voorafgaande instemming te verlenen. Dit is nader uitgewerkt in de eerder genoemde Aanpassingswet en in de individuele toezichtvisies. Het betreft bedrijfsbeslissingen die van invloed kunnen zijn op continuïteit en doelmatigheid. Voorbeelden hiervan zijn beslissingen m.b.t. het oprichten van rechtspersonen, zekerheidsstelling voor derden, branchevreemde activiteiten, faillissementaanvragen, enzovoorts. In het algemeen zal het ministerie de inrichting van standaard bedrijfsprocessen zoals de inrichting van bijvoorbeeld de administratie en ICT op afstand volgen.

Doelmatige uitvoering en inrichting van de bedrijfsvoering staan voorop. Binnen de rijksoverheid is de ontwikkeling van samenwerking en bundeling van de bedrijfsvoering ingezet met het oog op realiseren van besparingen. De zbo's wordt gevraagd om bij de inrichting van de bedrijfsvoering zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ontwikkelingen van rijksbrede infrastructuur van de Compacte Rijksdienst en oog te hebben voor samenwerking en synergie om besparingen mogelijk te maken.

Uitgangspunt is dat de zbo's via hun begroting en financieel meerjaren beleidsplan inzicht geven in substantiële investeringen. Dit fmb heeft een sturende rol omdat het uitwerking krijgt in een sluitende begroting en de uiteindelijke tarieven (financiële dekking). Via het goedkeuringstraject van het fmb en de begroting kan worden ingestemd met (meerjarige) investeringen. In de individuele toezichtvisies wordt dit nader uitgewerkt en wat dit betekent voor de betrokkenheid van de toezichthouder. Indien mogelijk zal dit geconcretiseerd worden met drempelbedragen. Transparantie en dialoog over de investeringen en investeringsrisico's is onderwerp van gesprek bij de beoordeling van het financieel meerjarenbeleidsplan. Ook de financiering van de investering, wordt transparant gemaakt. Geldleningen boven een gesteld normbedrag worden expliciet gemeld. Het uitgangspunt is dat er geleend wordt via het schatkistbankieren van het ministerie van Financiën. Bij de betrokkenheid van de minister staat de doelmatigheid en continuïteit centraal.

3.7 [Vormgeven dialoog](#)

Een belangrijke voorwaarde voor een goede governance is een open communicatie tussen de uitvoeringsorganisatie op afstand, de raad van toezicht van die organisatie, de toezichthouder en de beleidsdirectie. Zowel voor de opdrachtgever als eigenaar geldt dat de relatie met het zbo georganiseerd moet worden. Daarom dragen we zorg voor:

- Een zo uniform mogelijke jaarcyclus uitgewerkt in formele gesprekken op basis van formele verantwoordingsdocumenten;
- Reguliere bestuurlijke afstemming (routines) en incidentele afstemming waar nodig;
- (Dagelijkse) afstemming op medewerkerniveau.

Op de werkvloer tussen de medewerkers van het departement en het zbo is het van belang dat er goede contacten zijn en men elkaar indien nodig ook informeel opzoekt. Elke uitvoeringsorganisatie op afstand heeft zowel bij de eigenaar als bij de opdrachtgever een vast aanspreekpunt. Formeel vindt overleg plaats op het niveau van de eigenaar en of de minister met het bestuur en raad van toezicht van de uitvoeringsorganisatie op afstand. De eigenaar (de Secretaris-generaal) voert twee maal per jaar formeel overleg met het zbo en één maal per jaar met de raad van toezicht. Het voorjaarsoverleg staat in het teken van de verantwoording en bij het najaarsoverleg staat de begroting, tarieven en strategie voor komend jaar centraal. En daarnaast is sprake van reguliere overleggen die de unit Toezicht voert met het zbo. Deze unit ondersteunt de secretaris-generaal als eigenaar en is gepositioneerd binnen de directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid van de Hoofddirectie Financiën, Management en Control. Voor de kleinere uitvoeringsorganisaties kan de overlegstructuur anders en pragmatischer worden ingericht.

De uitvoeringsorganisaties op afstand functioneren onder de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die is afgebakend in de Kaderwet zbo's en de instellingswetten. De instrumenten voor toezicht en sturing worden benoemd. Een belangrijk deel wordt gevormd door de jaarlijkse planning- en controlcyclus (risicoanalyse, jaarbrief, meerjaren financieel beleidsplan, begroting, tarievenvoorstel, jaarverslag en jaarrekening).

Naast de formele informatiebronnen die via het bestuur worden aangeboden zal de eigenaar ook zijn blik verbreden. Dit kan door kennis te nemen van ervaringen van stakeholders/gebruikersraden, betrokkenheid bij processen vanuit adviseren en meedenken, contacten op verschillende niveaus in de organisatie en signalen van bijvoorbeeld de ondernemingraad.

Transparant toezicht

IenM hecht veel waarde aan het transparant uitvoeren van toezicht. Beoordelingscriteria worden kenbaar gemaakt. Onderdeel van het toezichtproces is het in een vroeg stadium elkaar betrekken bij relevante ontwikkelingen en hierover een constructieve dialoog voeren. De toegevoegde waarde zit in het vooraf delen van informatie in plaats van het achteraf constateren dat er verschillen van inzicht zijn. Het toezichtproces verloopt altijd via de uitgangspunten van hoor en wederhoor.

Bij het uitvoeren van toezicht en het inrichten van de toezichtrelatie staat de toegevoegde waarde van het toezicht centraal. Gewaakt moet worden voor stapeling van toezicht, het overvragen van informatie en detailbemoeien. Gezocht zal worden naar de juiste maatvoering.

Indien mogelijk wordt er gebruik gemaakt van informatie uit andere bronnen zoals de interne risicoanalyses, verslagen van de accountant of het interne audit committee of reviews.

Het ministerie volgt op afstand de wijze waarop het zbo invulling geeft aan de wettelijk opgedragen taak. Vanzelfsprekend wordt gebruik gemaakt van de informatie die interne toezichthouders periodiek dienen te verstrekken. Tevens wordt in de contacten op 'werkvloerniveau' regelmatig geïnformeerd naar de gang van zaken. Binnen dat proces vindt ook een uitwisseling van zienswijze plaats over zaken waarmee het zbo en/of het ministerie is geconfronteerd. Daarbij is niet alleen te denken aan op handen zijnde regelgeving vanuit Brussel maar ook aan verkregen signalen van derden over bijvoorbeeld mogelijke tekortkomingen in dan wel onduidelijkheden over een beleidsregel. Dit alles kan aanleiding geven voor het opstarten van een interactief proces tussen het zbo en het ministerie waarbij de medewerkers er voor zorgen dat ook het management op de hoogte is en blijft. Afhankelijk van het karakter van het onderwerp kan worden besloten het overleg naar een hoger niveau te tillen.

3.8 Jaarlijkse toezichtagenda

De ontwikkelingen in het publieke domein gaan snel en ook het huidige economische tij zal impact hebben op de uitvoering van de publieke taken. De toezichtcapaciteit is beperkt en vraagt keuzes gebaseerd op een risicoanalyse. Jaarlijks zal de Secretaris-generaal een toezichtagenda opstellen waarmee inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze en wanneer het toezicht op de zelfstandige organisaties wordt ingevuld en welke accenten er gelegd worden. De toezichtactiviteiten die door de hiervoor ingerichte unit Toezicht worden uitgevoerd bestaan uit de reguliere en specifieke toezichtactiviteiten. De reguliere toezichtactiviteiten zijn onderdeel van de going concern en richten zich op het invulling geven aan de bevoegdheden van de minister. De specifieke toezichtactiviteiten kunnen verschillen per organisatie en worden selectief ingezet op basis van een uitgevoerde risicoanalyse of een specifieke ontwikkeling. Jaarlijks zal er met de zelfstandige organisaties gesproken worden over de opzet en werking van het risicobeheersingssysteem. Doel is vooraf zekerheid te krijgen dat de organisatie zijn doelstellingen kan realiseren. Er is steeds sprake van maatwerk per organisatie.

Jaarlijkse toezichtagenda

- SG stelt jaarlijks een toezichtagenda op met daarin de prioriteiten op gebied van toezicht.
- Doel van de agenda is om de toezichtcapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten gedurende het jaar.
- Het uitvoeren van toezicht vraagt beredeneerde keuzes die met de agenda transparant worden gemaakt.
- Tijdens het opstellen van de toezichtagenda wordt gebruik gemaakt van de interne uitgevoerde risicoanalyses door de zelfstandige organisaties en de bevindingen van relevante stakeholders.
- IenM gaat jaarlijks in dialoog met de uitvoeringsorganisaties over de agenda.

3.9 Jaarbrief

Met de jaarbrief wil IenM vooraf helderheid verschaffen over aspecten waar specifiek op zal worden gelet bij de goedkeuring van begroting, fmb en tarieven.

De jaarbrief dient ter invulling van de informatieplicht van de minister aan de zbo's over relevante rijksbrede ontwikkelingen en regelgeving die van invloed kunnen zijn op de begroting en beleidsplannen van zbo's. Bijvoorbeeld in geval van moties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin het kabinet wordt gevraagd om normen die binnen het rijk gelden ook te laten hanteren door zbo's (ondermeer t.a.v. tarieven voor inhuur of rapportages over grote ict-projecten).

Aldus kan de jaarbrief soms dwingende elementen bevatten (rijksbrede voorschriften waaraan alle zbo's dienen te voldoen) alsook wensen vanuit beleid en toezicht die het zbo zelfstandig afweegt tegen andere belangen en die daarom wel, niet of in afgezwakte vorm terugkomen in de begroting of het fmb. In de jaarbrief zal dit onderscheid uiteraard duidelijk worden aangegeven. De zelfstandigheid van het zbo staat hierbij telkens voorop. Een concept van de jaarbrief wordt tijdig afgestemd met het zbo.

4

Organisatie van de sturing en het toezicht op de uitvoerings- organisaties op afstand binnen IenM



4 Organisatie van de sturing en het toezicht op de uitvoeringsorganisaties op afstand binnen IenM

4.1 Inleiding

Binnen IenM is gekozen voor functiescheiding. Er wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen toezicht op de continuïteit en algeheel functioneren (eigenaarrol), het monitoren en beoordelen van de opgedragen publieke taak (opdrachtgeverrol). Deze rollen worden onderscheiden op bestuursraadniveau. De rol van de eigenaar van de zbo's wordt namens de minister belegd bij de Secretaris-generaal. De opdrachtgeverrol ligt bij de desbetreffende beleidsmakende directeurs-generaal. De rolscheiding komt daarmee in overeenstemming met de besturing van de baten- en lastendiensten van IenM.

Er wordt geïnvesteerd in samenwerking en er wordt met een open houding gecommuniceerd. Hiertoe worden twee instrumenten in het leven geroepen:

- Een jaarbrief per zbo 's waarin algemene kaders en specifieke doelstellingen (beleid, kpi bijstelling) mee worden gegeven;
- Een jaarlijks IenM dat op hoofdlijnen wordt gecommuniceerd naar de zbo's en/of rwt's. Dit toezichtprogramma wordt opgesteld voor IenM intern sturing.

4.2 Toezichtrollen

Het toezicht op zbo's en rwt's kan ingedeeld worden in twee delen:

- Toezicht vanuit het ministerie op basis van de toepasselijke generieke wetgeving (Kaderwet zbo, Comptabiliteitswet, Boek 2 BW rechtspersonenrecht) en op basis van de in de sectorale instellingswetgeving geregelde specifieke sturings- en toezichtbevoegdheden (going concern-toezicht);
- De uitoefening van de ministeriele stelselverantwoordelijkheid: het zonedig heroverwegen van de verzelfstandiging en taakopdracht of het geldende sturings- en toezichtregiem.

Het ministerie van IenM heeft interne functiescheiding doorgevoerd bij de uitoefening van deze toezichtrollen:

- Voor de acht onder de Kaderwet zbo vallende zbo's en ProRail en StAB als rwt's, is besloten om onderscheid te maken tussen
 - a. het toezicht op de continuïteit en het algeheel functioneren (de eigenaarrol) en
 - b. het monitoren en beoordelen van de opgedragen publieke taak (de opdrachtgeverrol);
- De eigenaarrol wordt vervuld door de SG;
- De ondersteuning van de eigenaar bij het uitvoeren van zijn toezichtrol wordt gecentraliseerd bij een professioneel vormgegeven unit Toezicht. Deze is onderdeel van de Hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC/BOI). In samenspel met de opdrachtgevende beleidsdirecties en de HBJZ zijn de medewerkers namens de eigenaar het eerste aanspreekpunt voor de uitvoeringsorganisatie op afstand en voeren zo het dagelijkse toezicht uit;
- De beleidsdirectie vervult de rol van opdrachtgever. De beleidsdirectie heeft een duidelijke rol waar het gaat om het toezicht op de door het zbo/rwt te leveren prestaties. Ook de opdrachtgeverrol geeft samenspel met FMC en HBJZ, bijvoorbeeld daar waar de prestaties van de zbo negatief wordt beïnvloed door factoren die samenhangen met het algemeen functioneren van de zbo;

- De eigenaar en de opdrachtgever oefenen beide vanuit hun specifieke rol ‘going-concern’ toezicht uit en toezicht vanuit de stelselverantwoordelijkheid (ook wel systeemtoezicht genoemd);

Voor alle overige zbo’s en rwt’s geldt dat het specifieke toezicht op deze organisaties de verantwoordelijkheid van de desbetreffende beleidsdirecties is of, zoals bij enkele clusters, de Inspectie voor Leefomgeving en Transport.

De in deze visie geformuleerde uitgangspunten zijn ook richtinggevend voor privaatrechtelijke (deeltijd) zbo’s die niet onder de kaderwet worden gebracht. In overleg met deze organisaties zal bezien worden wat dit betekent.

Per organisatie worden bovenstaande rollen op basis van deze algemene toezichtvisie in een individuele toezichtvisie uitgewerkt. Voor de meeste publiekrechtelijke zbo’s gebeurt dit op basis van de Kaderwet zbo’s en de instellingswetgeving.

4.3 De rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever van de zbo’s

Functiescheiding op bestuursraadniveau tussen de rol van de eigenaar en die van de opdrachtgever is het centrale uitgangspunt van het sturingsmodel. Dit vraagt enerzijds een duidelijke afbakening en anderzijds een goede samenwerking en informatie-uitwisseling intern en richting uitvoeringsorganisaties. De toegevoegde waarde van de functiescheiding zit in het professioneel vormgeven en samenwerken vanuit beide rollen. Ieder is betrokken vanuit zijn eigen deskundigheid.

Opdrachtgever

De opdrachtgever, de beleidsdirecteur-generaal of beleidsdirecteur, is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakhoudelijke sturingsrelatie, de bijbehorende wet- en regelgeving en de te maken beleidskeuzes. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening en het uitvoeren van beleidsevaluaties. De opdrachtgever oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie.

Eigenaarrol (toezicht)

De eigenaar (SG) is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en de continuïteit van de organisatie in het licht van de uitvoering van de wettelijke taken.

De eigenaar voert het toezicht uit op de zbo’s. Dit omvat onder andere de volgende aspecten:

- Stelselverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor de inrichting van de governance;
- Toezicht houden op continuïteit, geheel functioneren van het zbo en de doelmatigheid;
- Goedkeuren van begroting, tarieven, (financieel) meerjarenbeleid, jaarrekening en jaarverslag;
- Benoemingen van bestuur en raad van toezicht en het vaststellen van de bezoldiging;
- Periodiek overleg voeren met bestuur en raad van toezicht;
- Initiatief nemen voor interventies namens de minister.

De eigenaar geeft invulling aan verschillende rollen richting uitvoeringsorganisatie. Naast toezichthouder kan hij ook optreden als adviseur of klankbord van het bestuur.

Unit Toezicht

De ondersteuning van de secretaris-generaal als eigenaar is gepositioneerd bij de unit Toezicht van de directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid van de Hoofd-

directie Financiën, Management en Control. De directie heeft tot doel, op het gebied van organisatie-inrichting, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht, voorwaarden te creëren en te onderhouden, opdat de minister van IenM in staat is zijn verantwoordelijkheden effectief en efficiënt te realiseren. De unit Toezicht is een kleine professionele organisatie met medewerkers met ervaring op verschillende disciplines op gebied van governance, bedrijfseconomie, bestuurskunde en management.

De taken waar de unit Toezicht voor verantwoordelijk is:

- Ontwikkelen van kaders en adviseren over governance vraagstukken;
- Uitvoeren van metatoezicht, visieontwikkeling en ontwikkeling toezichtinstrumenten;
- Opstellen van het jaarlijkse toezichtprogramma en hierover verantwoording afleggen;
- Onderhouden van interdepartementale contacten met BZK en Algemene Rekenkamer;
- Onderhouden van de reguliere contacten namens de eigenaar met de uitvoeringsorganisaties;
- Toezicht houden namens de eigenaar en de eigenaar gevraagd en ongevraagd adviseren.

Onderstaand schema maakt inzichtelijk hoe de belangrijkste formele bevoegdheden liggen.

3. De belangrijkste formele bevoegdheden volgens de Kaderwet zbo's

Wie is eerstverantwoordelijke?		
Formele bevoegdheden volgens Kaderwet zbo's	Eigenaar	Opdrachtgever
Governance en organisatie		
Benoemen, schorsen en ontslaan leden bestuur en rvt	X	
Beoordelen bezoldiging	X	
Melden nevenfuncties aan minister	X	
Goedkeuren bestuursreglement	X	
Vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie	X	
Horizontale vraagstukken (markt en overheid, open data etc.)	X	
Voorschriften informatiebeveiliging	X	
Financieel		
Goedkeuren begroting	X	
Goedkeuren (financieel) meerjarenbeleidsplan	X	
Goedkeuring jaarrekening	X	
Goedkeuring tariefbeleid	X	
Adviseren over goedkeuren individuele tarieven		X
Taakuitoefening		
Beoordelen jaarverslag	X	
Vaststellen beleidsregels		X
Voorziening treffen bij taakverwaarlozing	X	
Instemmen met verzoeken tot taakuitbreiding	X	
Wet- en regelgeving		X

4.4 Afwijkende rollen, sturing en toezicht ten aanzien van ProRail

In deze paragraaf wordt ingegaan op het toezicht op ProRail. De rollen van de minister, de sturing en het toezicht op deze organisatie wijken af van de grote publiekrechtelijke zbo's. Specifiek wordt ingegaan op de invulling van de aandeelhoudersrol omdat deze rol vanaf januari 2012 is gepositioneerd bij de unit Toezicht en niet meer bij de beleidsdirectie.

Organisatie

ProRail bestaat sinds 1 januari 2005. Sinds die datum zijn voormalige NS-onderdelen Railverkeersleiding, Railned en Railinfrabeheer gefuseerd tot één bedrijf. ProRail is een besloten vennootschap (BV). ProRail is een privaatrechtelijke onderneming met een bestuur dat bestaat uit een vijftalig directieteam. ProRail wordt voor 80% gefinancierd wordt uit de begroting van IenM en voor ca 20% uit inkomsten via de gebruiksvergoeding. De vijftalige raad van commissarissen (RVC) houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van ProRail en de daarmee verbonden onderneming. De leden van de raad van commissarissen worden benoemd door de algemene vergadering op voordracht van de raad van commissarissen. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van ProRail. Bepaalde belangrijke besluiten van het bestuur zijn onderworpen aan goedkeuring van de raad van commissarissen, zoals besluiten over strategische samenwerking met derden, belangrijke investeringen en de jaarlijkse vaststelling van de begroting.

Het ministerie van IenM is namens de Staat 100% aandeelhouder van ProRail. De aandelen van deze BV zijn voor 100% in handen van Railinfrastructuur BV (RIT). RIT is op haar beurt 100% aandeelhouder van ProRail. Gemakshalve wordt alleen over ProRail gesproken.

ProRail is ook een zogenaamde rwt (rechtspersoon met een wettelijke taak). Als organisatie die publieke taken uitvoert en grotendeels gefinancierd wordt uit publieke middelen moet ProRail hierover verantwoordelijk zijn aan de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot de bevoegdheden die via de wet- en regelgeving zijn toegekend en verbonden aan het aandeelhouderschap.

Publieke belangen

De belangen die gemoeid zijn met het Nederlandse spoor zien met name op bereikbaarheid in Nederland zowel ten aanzien van het vervoer van personen als van goederen. De spoorweginfrastructuur is een vitale schakel in de bereikbaarheid van Nederland per spoor. ProRail heeft de zorgplicht voor deze infrastructuur. Met ProRail zijn zodoende de volgende publieke belangen gemoeid:

- Continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van het hoofdspoorweginfrastructuur;
- Efficiënte marktverhoudingen: non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de infrastructuur;
- Veiligheid en duurzaamheid.

Deze publieke belangen worden geborgd door:

- Spoorwegwet
- Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur
- Wet en Besluit Infrastructuurfonds
- Publiek aandeelhouderschap

Sturingsrelatie

In de sturingsrelatie heeft de Staat (het ministerie van IenM) een aantal rollen. De Staat is allereerst wetgever, concessieverlener en daarnaast subsidieverlener en aandeelhouder.

- *Wetgever en bevoegd gezag.*
- *Concessieverlener voor beheer en instandhouding.* Op grond van de Spoorwegwet is ProRail een concessie gegund voor beheer en instandhouding voor de periode 2005-2015. ProRail dient jaarlijks een beheerplan in waarin de jaarprestaties in de vorm van KPI's (Kernprestatieindicatoren) met grenswaarden aan de minister van IenM ter instemming worden voorgelegd. Dit is de basis voor de subsidie-aanvraag die ProRail vervolgens doet. Indien ProRail de KPI's niet haalt, kan de minister een last onder dwangsom opleggen.
- *Opdrachtverlener en subsidieverlener voor aanleg.* Voor aanleg is het ministerie van IenM beleidsmaker, bevoegd gezag en sluit bestuursovereenkomsten met andere overheden. Leidend is de MIRT-cyclus. Verschillende partijen kunnen in principe een initiatief nemen. Het ministerie van IenM besluit over go/no go naar planstudiefase (incl. budget voor planvorming). In de planstudiefase stelt IenM inhoudelijke kaders vast en is bevoegd gezag. ProRail is opdrachtnemer. Bij de realisatie realiseert ProRail het project cf. de door het ministerie van IenM vastgestelde subsidiebeschikking. IenM houdt toezicht op de besteding van middelen conform de overeengekomen planning, budget en scope.
- *Aandeelhouder van Railinfratrust.* In 2009 is besloten dat het ministerie van IenM voor ProRail de aandeelhoudersrol vervult vanwege het grote aandeel van IenM in de financiering van ProRail en de grote verwevenheid met de andere rollen die IenM heeft. De secretaris-generaal heeft de aandeelhoudersrol en wordt hierin geadviseerd door de unit Toezicht.
- In 2007 is gewerkt aan de opzet van programmatisch toezicht ter verdere professionalisering van het toezicht. Dit heeft geleid tot een nieuwe toezichtvisie Spoor in 2008, waarin ook de overgang naar outputsturing per 1 januari 2008 is verwerkt.

Toezicht op ProRail

Het toezicht op ProRail is belegd bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Directie Spoorvervoer van het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Volgend uit de doelstelling van de wet en regelgeving is het toezicht analoog ingericht. Veiligheid bij ILT, mededingingsaspecten EG richtlijnen bij NMa; Spoorwegwet en Comptabiliteitswet bij DGB. Het 'systeemtoezicht' wordt in de toezichtvisie gedefinieerd als de mate waarin het beoogde eindbeeld van het spoorstelsel wordt gerealiseerd. Belangrijke instrumenten voor het toezicht vormen de beheerconcessie en het beheerplan, de jaarverantwoording en de kwartaalrapportages (met kpi's). Daarnaast is sprake van horizontaal toezicht op ProRail met als grootste vervoerder de Nederlandse Spoorwegen (NS).

Aandeelhouderschap ProRail

De Staat houdt 100% van de aandelen van Railinfratrust BV die op haar beurt 100% van de aandelen ProRail houdt. Het aandeelhouderschap ligt bij de minister van Infrastructuur en Milieu. ProRail is ook een rwt. Het aandeelhouderschap is in 2012 overgaan van de Directie Spoorvervoer naar een separate toezichtseenheid binnen de hoofddirectie FMC die de secretaris generaal ondersteunt bij het uitoefenen van de aandeelhoudersrol.

Bevoegdheid aandeelhouder

De bevoegdheden van de aandeelhouder vloeien voort uit het BW boek 2. Via het aandeelhouderschap heeft de minister van IenM onder andere invloed op benoeming, ontslag en beloning van de leden van de Raad van Bestuur en de leden van de Raad van Commissarissen. Verder zijn van invloed zijn de actuele ontwikkelingen ten aanzien van Corporate Governance o.m. strengere eisen die worden gesteld aan de het beloningsstelsel en het risicomanagement. Vanuit algemene beginselen van het aandeelhouderschap gaat de aandacht uit naar:

- Kwaliteit van het management;
- Kwaliteit van de dienstverlening in algemene zin;
- Behoud van het vermogen;
- Het rendement op het vermogen (return on investment);
- De efficiency;

- De liquiditeit de cash flow en de solvabiliteit;
- Risicomanagement.

De statuten ProRail zijn sterk geënt op het BW en geven ook de aandeelhouder (art 13.4) het goedkeuringrecht voor onder meer wijzigingen in de langetermijnstrategie en voor majeure investeringen. De onderwerpen die bij de inrichting van de statuten vanuit de Staat veel aandacht krijgen zijn strategie, investeringsbeleid, bezoldigingsbeleid en vermogenspositie.

Uitoefening aandeelhouderschap

Actief aandeelhouderschap is een instrument dat de overheid gebruikt om de publieke belangen van ondernemingen te waarborgen. Daarbij blijft het uitgangspunt voorop staan dat de deelnemingen op doelmatige wijze invulling geven aan hun bedrijfsactiviteiten. De overheid hanteert 4 pijlers waarop zij als aandeelhouder van de staatsdeelnemingen actief wil zijn:

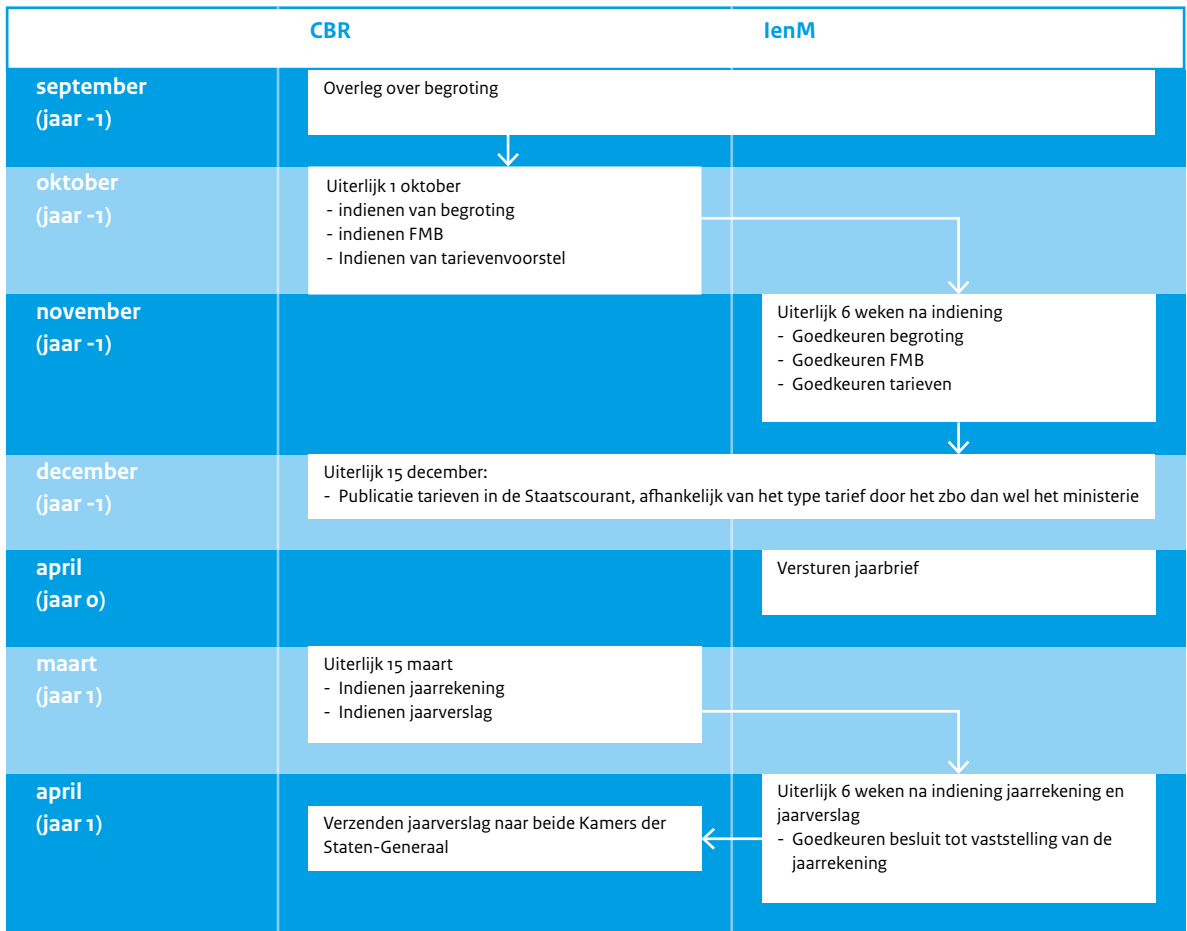
1. De overheid ziet toe op de strategie van de deelnemingen;
2. De overheid wil als aandeelhouder betrokken zijn bij investeringen met een strategisch belang en/of een bijzonder risicoprofiel;
3. De overheid ziet toe op de vermogenspositie van de deelnemingen;
4. De staatsdeelnemingen moeten een gematigd beloningsbeleid hebben. Daarom is er een nieuw beleid opgesteld waaraan de bestuurdersbeloningen bij de staatsdeelnemingen moeten voldoen.

Bijlage

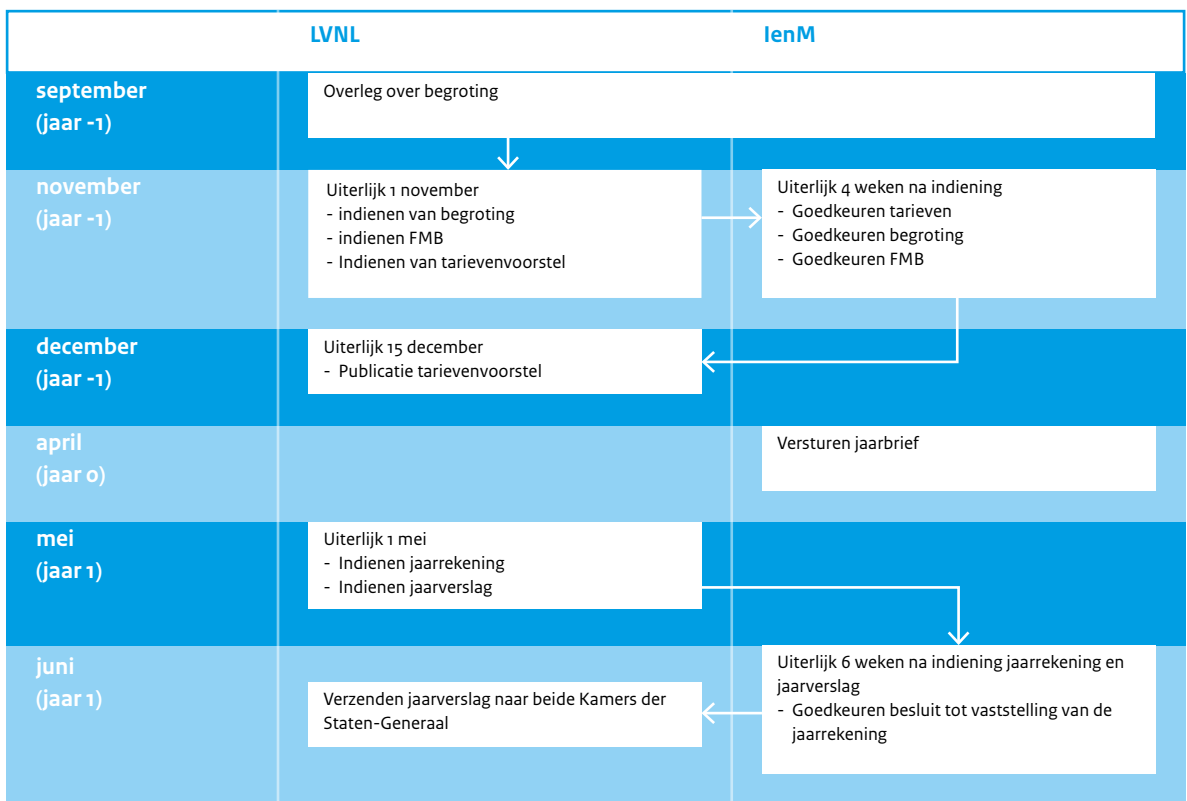
De jaarcyclus per zbo



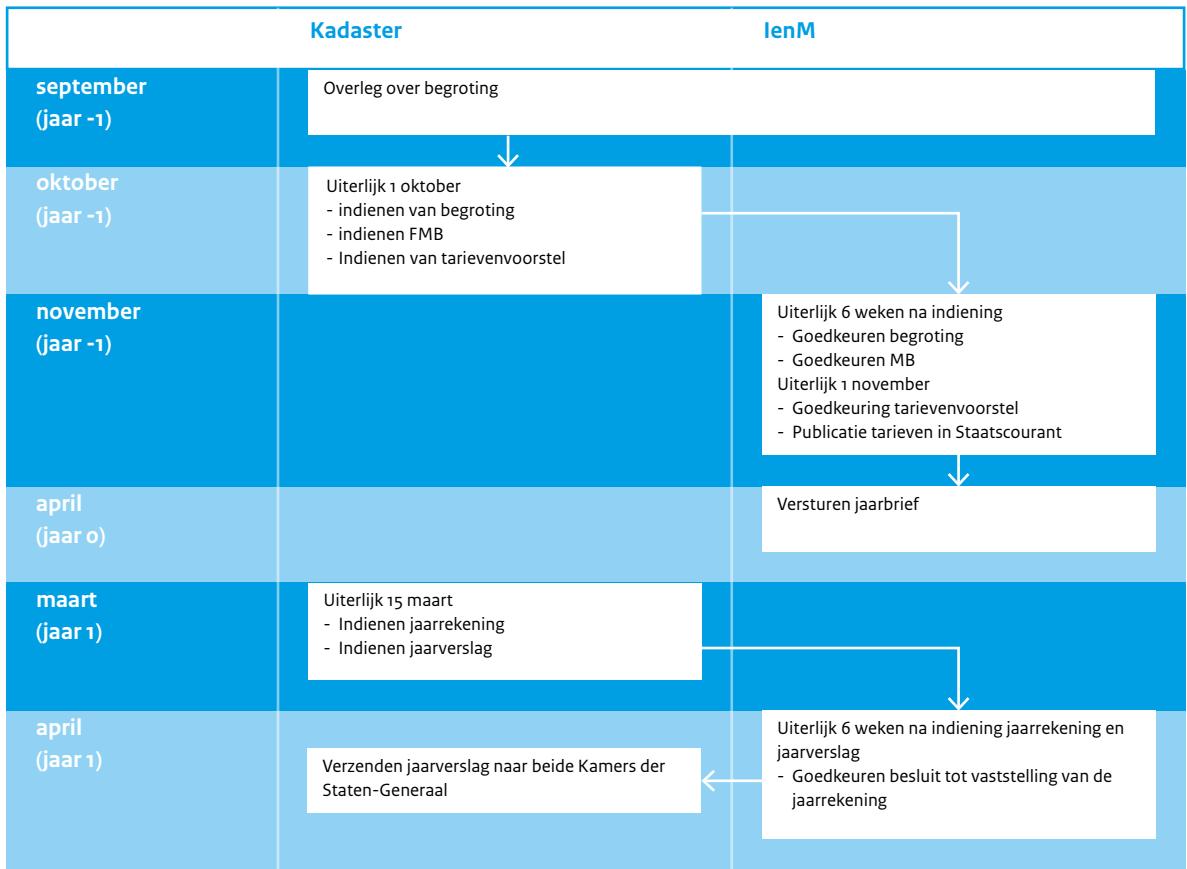
CBR



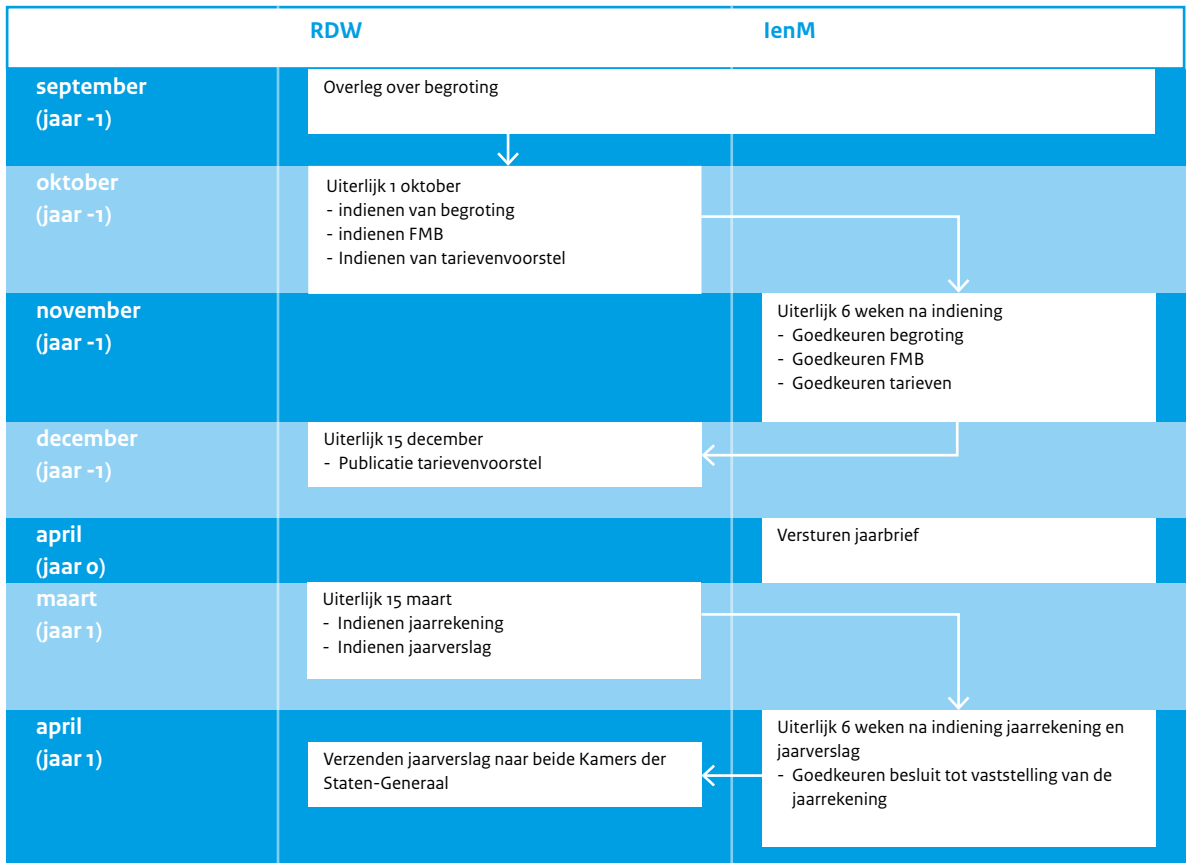
LVNL



Kadaster



RDW



Dit is een publicatie van

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Contactpersonen

Martijn.Ligthart@minienm.nl
Machiel.Hendrikse@minienm.nl

Januari 2013