

Vergaderjaar 2016–2017

**29 984**

**Spoor: vervoer- en beheerplan**

**25 268**

**Zelfstandige bestuursorganen**

**Nr. 708**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 3 januari 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 24 oktober 2016 inzake de voorlopige conclusie over de positionering van ProRail (Kamerstukken 29 984 en 25 268, nr. 689).

De vragen en opmerkingen zijn op 9 november 2016 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 9 december 2016 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord (Kamerstukken 29 984 en 25 268, nr. 696). Bij brief van 22 december 2016 zijn de resterende vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Van Dekken

De griffier van de commissie,  
Tjindink

Tijdens het Algemeen Overleg spoor op 20 december jl. heeft lid Geurts aangegeven dat het CDA van mening is dat een aantal vragen uit het schriftelijk overleg van 9 november 2016 over de positionering van ProRail niet beantwoord zijn. Hierbij stuur ik u de antwoorden op deze vragen.

*De leden van de CDA-fractie vragen mij of er ook fouten zijn gemaakt door mij, mijn voorganger of de ambtenaren van het ministerie in de omgang met ProRail en de omstandigheden die tot het aftreden van mijn voorganger hebben geleid. Daarbij vragen zij om te preciseren om welke fouten het gaat en welke maatregelen daartegen toen of later zijn getroffen of worden en of ik het ministerie ook ga omvormen. Ook vragen zij of ik gedetailleerd uiteen kan zetten hoe die gemaakte fouten zijn meegewogen in het voornemen tot de omvorming van ProRail.*

Het uitgangspunt van de omvorming van ProRail is een betere sturing en verantwoording. Bij een zbo hoort een ander, eenduidiger, sturingsmodel dan we nu voor de BV ProRail hebben ingericht. Dat maakt de mogelijkheden voor sturing en verantwoording eenvoudiger. Ik ben het daarbij eens met de leden van het CDA dat niet alleen naar de organisatie van ProRail gekeken moet worden. Het gaat altijd om een interactie tussen betrokken partijen. Als er iets niet goed gaat dan moet er naar beide partijen gekeken worden. Ik doe dat ook. Dit is overigens een continu proces. Er zijn de afgelopen periode verschillende audits en evaluaties geweest waar lessen uit zijn getrokken. Ik noem er een aantal:

- Kamerbrief n.a.v. Audit Twijnstra Gudde OVSAAL/DSSU (Kamerstuk 29 984, nr. 630); geconstateerd is dat het opdrachtgeverschap door lenM bij projecten nauw is verweven met het opdrachtnemerschap door ProRail. Sinds de evaluatie naar de samenwerking tussen beide organisaties bij projecten is een intensief proces gestart om te komen tot een gezamenlijk meer professionele sturing van projecten. Dit proces heeft inmiddels een vervolg gekregen waarin de aanbevelingen van de audits bij PHS (Kamerstuk 32 404, nr. 79) nader worden uitgewerkt. Deze aanbeveling heeft betrekking op het verder versterken van het financieel toezicht op ProRail. Binnen lenM heeft een professionaliseringstraject van het opdrachtgeverschap plaatsgevonden.
- PwC Rapport analyse beleid- en toezichtrelaties BOV ProRail (bijlage bij de Kamerstuk 33 678, nr. 16); de aanbevelingen met betrekking tot een duidelijke rolbepaling, regulier interne overleg en communicatie van de taakverdeling zijn overgenomen en zijn geïmplementeerd. Zo zijn naar aanleiding van dit rapport de rollen beschreven, is een interne regiegroep ingesteld die zorg draagt voor de afstemming en hebben verschillende bijeenkomsten en een rolsimulatie plaatsgevonden om de rolverdeling te communiceren en te verduidelijken. Het advies van PwC om de toezichtvisie over de taakuitvoering door ProRail te actualiseren wordt opgepakt bij de uitwerking van het zbo ProRail.

Het ministerie heeft mede naar aanleiding van het onderzoek van PwC naar de aansturingrelaties (aan uw Kamer aangeboden tegelijkertijd met de kabinetsreactie op de FYRA (Kamerstuk 33 678, nr. 16)) binnen het ministerie extra expertise aangetrokken. De organisatie is op verschillende plekken versterkt en de regie is beter georganiseerd. Het ministerie heeft daarnaast ervaring met diverse uitvoeringsorganisaties (zoals het Kadaster, de Dienst Wegverkeer en Luchtverkeersleiding Nederland). Ook zullen de leerervaringen uit de transitie van privaatrechtelijke organisaties naar een publiekrechtelijk zbo (CBR en NIWO) bij de transitie van ProRail worden betrokken.

*De leden van de CDA-fractie vragen waarom de onderzoekers van het onderzoek naar marktscenario's wel de opdracht wordt meegegeven om te zorgen voor draagvlak voor hun onderzoek en conclusies, maar dat ik*

*het voornemen van de positionering van ProRail voortzet zonder dat daarvoor enig of ten minste voldoende draagvlak bestaat bij de stakeholders in het ProRail-dossier.*

In de aanloop naar de besluitvorming over de omvorming van ProRail hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met belanghebbenden. Zo is gesproken met reizigers- en consumentenorganisaties (w.o. de consumentenorganisaties uit het Locov en de Maatschappij voor Beter OV), partijen uit de goederenvervoersector (w.o. KNV, Deltalinqs, DB Schenker, EVO, RailGood, Havenbedrijf Rotterdam), reizigersvervoerders (FMN en NS), aannemers (Strukton, Assetrail, BAM en Volkerrail), decentrale overheden (IPO, VOC/VNG), de FNV, de ondernemingsraad van ProRail en VNO-NCW. Ook is aan de consumentenorganisaties in het Locov om advies gevraagd en heeft het IPO in een brief haar reactie gegeven op de voorgenomen keuze van het kabinet om van ProRail een zbo te maken. Het resultaat van de gesprekken is dat ik beter inzicht heb gekregen in de posities van partijen en de belangen die zij hebben ten aanzien van de taken die ProRail heeft. Verder is het mij op basis van de gevoerde gesprekken duidelijk geworden dat veel van de genoemde bezwaren van stakeholders niet direct terug te voeren zijn op de keuze om ProRail publiekrechtelijk te organiseren maar te maken hebben met de timing en de manier waarop het publiekrechtelijk maken wordt ingeregeld. Ik denk dat ik bij de besluitvorming en de uiteindelijke vormgeving van het besluit enkele zorgen van partijen heb en zal kunnen wegnemen. Daarnaast heb ik een aantal punten kunnen verduidelijken. Het is echter niet mogelijk om alle onduidelijkheid weg te nemen, want in de verdere uitwerking van het definitieve besluit zijn nog nadere keuzes te maken. Bepaalde aspecten zullen worden geregeld bij de uiteindelijke inrichting van het zbo ProRail. Hierin wil ik ook de structurele betrokkenheid van de partijen die directe belang hebben bij ProRail krijgen een goede plek geven. Bij andere onder lenM ressorterende zbo's is dat geborgd via de instelling van een gebruikersraad. Daar wordt het gesprek met het zbo gevoerd over onder meer de verbeteringen van werkwijze en procedures, tariefvoorstellen en jaarplannen. Daarbij kunnen ook voorstellen van gebruikers voor ruimte voor innovaties worden ingebracht. Een dergelijk gebruikersraad brengt verslag uit. Mijn ministerie maakt bij het toezicht op zbo's gebruik van de bevindingen van de gebruikersraden zoals bij de beoordeling van de kwaliteit van de taakuitvoering van een zbo en bij het voeren van een strategische dialoog met een zbo. Een dergelijke werkwijze is ook voor ProRail denkbaar en zal nog nader worden onderzocht.

Ook is het goed om te vermelden dat ik bij partijen zeker niet alleen weerstand heb ervaren. De decentrale overheden hebben mij aangegeven positief te staan ten opzichte van mijn voornemen en dat zij hierbij ook een aantal kansen zien. De provincies hebben aangegeven dat ze vanuit de gedachte dat railinfrastructuur net als wegen en waterwegen een nutsvoorziening is, mijn denklijn ondersteunen. Daarnaast onderschrijven de provincies vanuit hun eigen ervaringen de behoefte aan betere sturingsmogelijkheden op ProRail en de behoefte om meer verantwoording richting Tweede Kamer (en provinciale staten, waar het gaat om investeringen in de kwaliteit van regionaal spoor) te kunnen afleggen. De aannemers zien ook kansen op het moment dat ProRail een publiekrechtelijke organisatie wordt. Daarnaast geldt dat veel partijen geen bezwaar hebben tegen de omvorming van ProRail, als bepaalde zaken maar blijvend geregeld zijn, zoals bijvoorbeeld de samenwerking, de onafhankelijkheid van ProRail, het voorkomen van financiële consequenties, etc.

Voor de belangrijkste uitkomsten van de gevoerde gesprekken en de wijze waarop ik de gemaakte punten heb meegenomen verwijs ik u naar de

brief van 9 december en de daarbij gevoegde notitie «Verwerking van adviezen en gesprekken met belanghebbenden» (Kamerstukken 25 268 en 29 984, nr. 139).

*De leden van de CDA-fractie vragen of er een risico is op spoorwegstakingen gezien het standpunt van het vakbonden en hoe ik daarmee om ga en of ik bereid ben om eerst volledige consensus met alle betrokken partijen te bereiken voordat ik nadere stappen zet.*

Ik heb meerdere gesprekken gevoerd met FNV en de ondernemingsraad van ProRail. Zij hebben aangegeven zorgen te hebben over eventuele gevolgen voor het personeel. Mede vanwege deze zorgen kiest het kabinet voor een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. Met deze organisatievorm zullen, op basis van de bijzondere situatie van ProRail, de medewerkers van ProRail hun eigen cao, pensioen bij het Spoorwegpensioenfonds en werknemersstatus behouden. De omvorming van ProRail is bedoeld om de sturing en verantwoording te verbeteren en niet om de rechtspositie van het personeel te wijzigen.

*De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd wat de Staatssecretaris vindt van de kritiek van reizigersorganisaties als ROVER en de Maatschappij voor Beter CV op de plannen. Deelt de Staatssecretaris de opvatting dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu er primair voor de reiziger is en dat als genoemde reizigersorganisaties de plannen niet onderschrijven, het beter is om die plannen nog eens grondig te heroverwegen of niet door te zetten?*

*De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris over dit aspect al met de regionale vervoerders en hun opdrachtgevers heeft gesproken en hoe zij dit vraagstuk beschouwen. Kunnen de gespreksverslagen of correspondentie, die hierover met de regionale vervoerders en hun opdrachtgevers gewisseld is, aan de Kamer worden gestuurd?*

*De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris over dit aspect al met de reizigersorganisaties en hun opdrachtgevers gesproken heeft en hoe zij dit beschouwen. Kunnen de gespreksverslagen of correspondentie, die hierover met reizigersorganisaties gewisseld is, aan de Kamer worden gestuurd?*

Voor de belangrijkste uitkomsten van de gevoerde gesprekken en de wijze waarop ik de gemaakte punten heb meegenomen en de verslagen waar het CDA om vraagt verwijs ik u naar de brief van 9 december en de daarbij gevoegde notitie «Verwerking van adviezen en gesprekken met belanghebbenden». Het resultaat van de gesprekken, waar het CDA ook naar vraagt, is dat ik beter inzicht heb gekregen in de posities van partijen en de belangen die zij hebben ten aanzien van de taken die ProRail heeft. Het is mij op basis van de gevoerde gesprekken verder duidelijk geworden dat veel van de genoemde bezwaren van stakeholders niet direct terug te voeren zijn op de keuze om ProRail publiekrechtelijk te organiseren maar te maken hebben met de timing en de manier waarop het publiekrechtelijk maken wordt ingeregeld. Ik denk dat ik bij de besluitvorming en de uiteindelijke vormgeving van het besluit enkele zorgen van partijen heb en zal kunnen wegnemen. Daarnaast heb ik een aantal punten kunnen verduidelijken. Het is echter niet mogelijk om alle onduidelijkheid weg te nemen, want in de verdere uitwerking van het definitieve besluit zijn nog nadere keuzes te maken. Bepaalde aspecten zullen worden geregeld bij de uiteindelijke inrichting van het zbo ProRail. Hierin wil ik ook de structurele betrokkenheid van de partijen die directe belang hebben bij ProRail krijgen een goede plek geven. Bij andere onder lenM ressorterende zbo's is dat geborgd via de instelling van een gebruikersraad. Daar wordt het

gesprek met het zbo gevoerd over onder meer de verbeteringen van werkwijze en procedures, tariefvoorstellen en jaarplannen. Daarbij kunnen ook voorstellen van gebruikers voor ruimte voor innovaties worden ingebracht. Een dergelijk gebruikersraad brengt verslag uit. Mijn ministerie maakt bij het toezicht op zbo's gebruik van de bevindingen van de gebruikersraden zoals bij de beoordeling van de kwaliteit van de taakuitvoering van een zbo en bij het voeren van een strategische dialoog met een zbo. Een dergelijke werkwijze is ook voor ProRail denkbaar en zal nog nader worden onderzocht.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris een gespecificeerde planning in stappen en bijbehorende tijd aan de Kamer kan sturen, waarin het vervolgproces nauwgezet beschreven wordt, inclusief een omschrijving van de volgende stappen en de daarbij behorende fase, planning en tijdspanne.*

*De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de Staatssecretaris als vervolgproces nog voor het einde van dit jaar tot een definitieve keuze wil komen. Kan de Staatssecretaris in dat verband verzekeren dat indien dat de planning is, er dan ook een volstrekte, onaantastbare en onomkeerbare zekerheid wordt geboden over elk van de volgende aspecten:*

- *de fiscale gevolgen;*
- *de garantie dat de gebruikskostenvergoeding noch de andere door vervoerders aan ProRail verschuldigde kosten niet zullen stijgen, door welke reden dan ook met inbegrip van fiscale redenen, verval van vooraf trek of anderszins;*
- *geen prijsstijgingen van het treinkaartje voor de consument;*
- *geen budgettaire gevolgen voor de regionale overheden;*
- *de inrichting en planning van de gekozen organisatievorm;*
- *de mogelijke financiële en overige risico's voor een volgend kabinet;*
- *de verenigbaarheid van de beoogde structuur met de eisen vanuit Europees recht?*

Nu het kabinet de definitieve keuze heeft gemaakt voor een zbo, zal mijn ministerie in nauwe samenwerking met ProRail de voorbereidingen treffen voor de daadwerkelijke omvorming van ProRail. De intentie is om daadwerkelijke omvorming te realiseren met zo min mogelijk impact op de dagelijkse operatie. Komend jaar zal ik een wetsvoorstel voor de instellingswetgeving van ProRail als zbo voorbereiden. De instelling zal in een hoofdstuk van de Spoorwegwet worden opgenomen. Dat wetsvoorstel zal zoals gebruikelijk in nauw overleg met ProRail en andere betrokken partijen en met brede betrokkenheid van het publiek door middel van een consultatietraject tot stand worden gebracht. Ook de ACM, ILT, Algemene Rekenkamer en de Europese Commissie worden bij het wetstraject betrokken (o.a. toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid). In de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting zal, zoals dat bij ieder wetsvoorstel gebeurt, onder meer worden ingegaan op de effecten (bv. bedrijfseconomische) van het besluit op ProRail en indien aan de orde ook op andere betrokken partijen zoals reizigers, vervoerders, verladers en decentrale overheden, de regeldruk (inclusief administratieve lasten), financiële gevolgen en mogelijke risico's. Ik zal zo transparant mogelijk zijn over de mogelijke risico's en mitigerende maatregelen. Daarbij zal ook worden ingegaan op de desbetreffende stappen uit het besliskader privatisering en verzelfstandiging.

Zoals eerder aangegeven geldt een aantal randvoorwaarden bij het besluit, zoals geen negatieve financiële gevolgen voor derden en behoud van arbeidsrechten voor het personeel. Daarnaast zijn de veranderingen in de operatie van ProRail marginaal, waardoor de effecten voor andere

partijen ook marginaal zullen zijn. In de memorie van toelichting zal dit nader uiteen gezet worden. Er zal in de memorie van toelichting ook inzicht worden gegeven in de inrichting van het zbo ProRail en de wijze van sturing en verantwoording. Tegelijkertijd met de voorbereiding van het wetsvoorstel zal uitgewerkt worden in hoeverre onderliggende regelgeving gewijzigd moet worden en zal een sturings- en toezichtsarrangement worden ontwikkeld waarin de werkwijze van lenM wordt beschreven. Ook zaken zoals de mogelijke inrichting van een gebruikersraad zullen worden uitgewerkt.

Mijn streven is om het wetsvoorstel met de daarbij behorende memorie van toelichting met het advies van de Raad van State eind 2017 bij uw Kamer in te dienen. Dit is dan wat mij betreft ook het gevraagde moment om het proces als geheel te bezien. Het uiteindelijke point of no return, is het moment dat het wetsvoorstel door Eerste en Tweede Kamer is aangenomen.

Ik streef naar een omvorming van de organisatie waarbij:

- De transitie zo soepel mogelijk verloopt;
- Deze niet ingrijpt in de rechtspositie en pensioen van het personeel;
- De goede samenwerking met de vervoerders kan worden voortgezet;
- De kosten van de omvorming beperkt blijven.