

Vergaderjaar 2016–2017

**25 268**

**Zelfstandige bestuursorganen**

**29 984**

**Spoor: vervoer- en beheerplan**

**Nr. 139**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2016

Het kabinet heeft op 29 april jl.<sup>1</sup> zijn voornemen geuit om van ProRail een publiekrechtelijke organisatie te maken. Vervolgens heb ik op 24 oktober jl.<sup>2</sup> uw Kamer geïnformeerd over mijn voorlopige conclusie ten aanzien van de positionering van ProRail. Zoals ik in het AO Spoor van 27 oktober (Kamerstuk 29 984, nr. 692) heb aangegeven wil het kabinet beter sturen op ProRail en rechtstreeks aan uw Kamer verantwoording over de prestaties van ProRail kunnen afleggen. Daarom maak ik van ProRail een publiekrechtelijke organisatie. ProRail werkt immers aan publieke taken met publieke middelen. De huidige rechtsvorm, een BV, sluit hier niet optimaal bij aan. Wat publiek is, moet ook publiekrechtelijk worden georganiseerd, dit past bij het kabinetsbeleid om de uitvoering van publieke taken, bekostigd door de overheid, ook publiekrechtelijk vorm te geven. In het geval van ProRail gaat het om taken die de markt niet in concurrentie kan uitvoeren en om jaarlijkse uitgaven van ca. € 2 miljard die grotendeels door het Rijk worden gefinancierd. Door middel van deze brief informeer ik u over de definitieve keuze van het kabinet voor een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (hierna: zbo).

Ik zie de omvorming als een logische vervolgstap op de goede weg die ProRail onder de leiding van de nieuwe Raad van Bestuur is ingeslagen met de nieuwe topstructuur, het financiële verbeterprogramma en het vergroten van de transparantie en samenwerking met alle bij het spoor betrokken partijen. Mijn streven is om de transitie zo soepel mogelijk te laten verlopen met zo min mogelijk gevolgen voor de dagelijkse operatie.

In mijn brief van 24 oktober heb ik de voorlopige keuze van het kabinet kenbaar gemaakt voor een zbo. Bij de instelling van het zbo verbeter ik de sturing en verantwoording en waarborg ik tegelijkertijd dat de huidige arbeidsvoorwaarden inclusief het pensioen voor het personeel van

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 678, nr. 16

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 689

ProRail behouden blijven. Daarnaast is door de keuze voor een zbo de onafhankelijkheid van ProRail het beste geborgd, zowel ten aanzien van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als van een aantal taken van ProRail (capaciteitsverdeling, vaststelling van de gebruiksvergoeding, verkeersleiding en onderhoudsplanning) en het toezicht daarop.

### **Definitieve keuze**

Het kabinet maakt nu de definitieve keuze voor een zbo. De verdere gesprekken die ik met belanghebbenden heb gevoerd en de nadere analyse die ik heb gemaakt (zie bijlage 1)<sup>3</sup>, hebben mij in deze keuze gesterkt. Met een zbo kan de directere sturing en verantwoording die ik beoog worden bereikt én kan ik een aantal belangrijke aspecten bij de omvorming ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de financiële consequenties regelen (zie verderop in deze brief).

De Eerste Kamer heeft in het rapport *Verbinding verbroken?*<sup>4</sup>, een besliskader geschetst voor het privatiseren of verzelfstandigen van overheidsorganisaties. De situatie bij ProRail is niet één-op-één van toepassing, maar ik constateer met uw Kamer (zie ook de beantwoording van het schriftelijk overleg) dat het passend is dit kader op hoofdlijnen ook voor de omvorming van ProRail toe te passen. Dit is in lijn met de eerdere toezegging van het kabinet inzake de toepassing van het besliskader<sup>5</sup>. De fasering die in dit besliskader genoemd wordt gaat uit van een voornemen, gevolgd door een ontwerpfase en daarna de formele besluitvorming. Met de definitieve keuze voor een zbo rond ik de ontwerpfase af. Na deze fase volgt de formele besluitvorming in de zin van aanpassing van wet- en regelgeving, zie het vervolgproces.

### **Contouren van de inrichting van het zbo ProRail**

In de instellingswet zal ik bij de positionering van ProRail als zbo de volgende aspecten nader vormgegeven om mijn ministeriele bevoegdheden te borgen: ontslag en bezoldiging van de Raad van Bestuur (RvB), goedkeuring van de begroting en van tarieven zoals voor derden werken, de jaarrekening en het financieel meerjarenbeleidsplan, de uitvoering van (kwaliteit) benchmarks en audits en de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels. Ook komt ProRail na de omvorming tot een publiek-rechtelijke organisatie onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te vallen en gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit levert randvoorwaarden voor een transparante grondhouding/cultuur en een navolgbare manier van werken. In bijgevoegde tabel is een vergelijking opgenomen van de sturingsmogelijkheden binnen de beoogde zbo-constructie met de huidige mogelijkheden (zie bijlage 2)<sup>6</sup>. Bovendien wordt de Kaderwet zbo's op ProRail als zbo van toepassing.

Het is mij op basis van de gevoerde gesprekken duidelijk geworden dat veel van de genoemde bezwaren van belanghebbenden niet direct terug te voeren zijn op de keuze om ProRail publiekrechtelijk te organiseren. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- het behouden van de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel;
- het voorkomen van mogelijke financiële consequenties voor derden;
- geen inmenging in dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail;

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Kamerstuk, C bijlage B

<sup>5</sup> Kamerstuk, C Y

<sup>6</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

- geen afbreuk aan de ingezette verandering binnen ProRail door de Raad van Bestuur.

De zorgen die zijn geuit, begrijp ik en neem ik mee bij mijn beslissing over de inrichting van het zbo ProRail. Ten aanzien van de timing geldt dat ik nu snel duidelijkheid wil scheppen zodat de medewerkers van ProRail niet langer in onzekerheid zitten.

Ik ga kort op de bovenstaande punten in. In bijgevoegde notitie wordt uitgebreider ingegaan op de vragen en zorgen van de verschillende belanghebbenden (zie bijlage 3)<sup>7</sup>.

#### *Het behouden van de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel*

De medewerkers van ProRail behouden hun eigen cao, pensioen bij het Spoorwegpensioenfonds en werknemersstatus, op basis van de bijzondere situatie van ProRail vanwege het belang voor het borgen van kennis binnen de sector. De recent ingevoerde topstructuur van ProRail met een RvB en een Executive Committee blijft onveranderd in de nieuwe rechtsvorm. Alleen de Raad van Commissarissen (RvC) zal vervallen aangezien een zbo geen RvC kent. In lijn met het kabinetsbeleid zal geen Raad van Toezicht worden ingesteld. De huidige toezichthoudende taken van de RvC zullen waar relevant worden ingevuld door mijn ministerie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de continuïteit van de organisatie. In lijn met de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's» en de toezichtsvisie van lenM op zbo's zullen deze taken binnen mijn ministerie gescheiden worden van de taken als opdrachtgever.

#### *Geen inmenging in dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail*

In lijn met het kabinetsbeleid over zbo's zal ProRail op een aantal aspecten van de taakuitvoering openbaar gezag uitoefenen. Dit is nader uitgewerkt in de definitieve analyse. Voor een groot deel van de taakuitvoering zal de huidige werkwijze worden gecontinueerd omdat het niet de bedoeling is de transitie van ProRail naar een publiekrechtelijke organisatie impact heeft op de relatie tussen ProRail en de personen- en goederenvervoerders. Bij de capaciteitsverdeling zal daarom de huidige (non-discriminatoire) werkwijze met privaatrechtelijke toegangsovereenkomsten worden voortgezet.

#### *Het zoveel mogelijk voorkomen van financiële consequenties voor derden*

De transitie heeft fiscale effecten. Deze worden de komende tijd inzichtelijk gemaakt door ProRail. Hierbij is het oordeel van de Belastingdienst essentieel, die deze pas kan vormen na het indienen van een definitieve business case door ProRail. De inzet van het kabinet is dat de eventuele kosten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld.

#### *Geen afbreuk aan de ingezette verandering door de Raad van Bestuur*

Het is en blijft de expliciete opdracht aan de Raad van Bestuur om met de ingezette verandering door te gaan. Dit is van het grootste belang om de prestaties van ProRail te verbeteren.

---

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Daarnaast zijn door belanghebbenden ook kansen en voordelen benoemd ten aanzien van de omvorming van ProRail. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de wens tot het verstevigen van het opdrachtgeverschap, de mogelijkheid voor ProRail om «het» gezicht in de omgeving te zijn ten aanzien van het spoor en het vergroten van de ruimte voor innovaties. Bij de verdere invulling van het zbo ProRail wordt in overleg met betrokken partijen bekeken aan welke kansen ik invulling kan geven.

Tenslotte wil ik de betrokkenheid van de partijen die directe belang hebben bij ProRail structureel een goede plek geven. De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt nog nader onderzocht. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het instellen van een gebruikersraad. Daar kan het gesprek met ProRail worden gevoerd over onder meer de verbeteringen van werkwijze en procedures, tariefvoorstellen en jaarplannen. Mijn ministerie kan bij het toezicht op ProRail gebruik maken van een dergelijke gebruikersraad.

### **Vervolgproces**

Nu het kabinet besloten heeft om te kiezen voor het omvormen van ProRail BV naar een zbo volgt de fase van de formele besluitvorming. In deze fase (komend jaar) wordt het wetsvoorstel voor de instellingswetgeving in de Spoorwegwet van ProRail als zbo voorbereid en de inhoud van het toezicht verder uitgewerkt. Mijn ministerie zal in nauwe samenwerking met ProRail de voorbereidingen treffen voor de daadwerkelijke omvorming van ProRail. Het wetsvoorstel zal, zoals gebruikelijk, in nauw overleg met ProRail en andere betrokken partijen en 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. ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid). Er zal 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 toezichtsarrangement worden ontwikkeld waarin mijn werkwijze voor sturing en toezicht wordt beschreven. Ook zaken zoals de inrichting van een gebruikersraad zal hierin worden uitgewerkt. Mijn streven is om het betreffende wetsvoorstel met de daarbij behorende memorie van toelichting met het advies van de Raad van State eind 2017 bij uw Kamer in te dienen.

Het gaat bij de omvorming van ProRail uiteraard niet alleen om het maken van regels. Ook op organisatieniveau zullen zowel mijn ministerie als ProRail zich op de nieuwe positionering voorbereiden. Deze fase zal in nauwe samenwerking met ProRail en de diverse belanghebbenden worden vormgegeven. De RvB en de RvC hebben mij toegezegd constructief aan de omvorming mee te werken. Het gezamenlijk streven van het kabinet en ProRail is om de omvorming met zo weinig mogelijk verstoring van de dagelijkse uitvoering van de operatie vorm te geven.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema