

Vergaderjaar 2023–2024

35 396

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail)

Nr. 19

DERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 16 januari 2024

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden:

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de wijziging van aansturing van en verantwoording door ProRail B.V. (Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.)

B

De considerans komt te luiden:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is om de wijze van aansturing van en verantwoording door ProRail B.V. te wijzigen;

C

Artikel I, onderdeel A, komt te luiden:

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling voor «beheer» vervalt.

2. De begripsbepalingen voor «beheerder» respectievelijk «Onze Minister» komen te luiden:

beheerder: ProRail B.V., de besloten vennootschap naar Nederlands recht gevestigd te Utrecht;

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

D

Artikel I, onderdeel D, wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

Na hoofdstuk 2, §2, worden drie paragrafen ingevoegd, luidende:

2. Het opschrift van §3 komt te luiden:

§3. Taken van de beheerder

3. Artikel 7 vervalt onder vernummering van de artikelen 8 tot en met 13 tot 7 tot en met 12.

4. In artikel 7 (nieuw), derde lid, onderdeel e, wordt «artikel 9» vervangen door «artikel 8».

5. Artikel 9 (nieuw) komt te luiden:

Artikel 9

1. De beheerder kan andere activiteiten verrichten dan de taken, bedoeld in artikel 7.

2. Een activiteit als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. de activiteit vertoont een logische samenhang met de aan de beheerder opgedragen taken;
- b. de activiteit gaat niet ten koste van een goede uitoefening van de aan de beheerder opgedragen taken;
- c. de beheerder brengt een opdrachtgever of afnemer de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening; en
- d. een opdrachtgever of afnemer van de beheerder verbindt zich de mogelijke risico's verbonden aan de door hem opgedragen werkzaamheden te dragen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gesteld aan een activiteit als bedoeld in het eerste lid.

4. Onze Minister kan bepalen dat de beheerder een activiteit als bedoeld in het eerste lid binnen een door Onze Minister gestelde termijn beëindigt indien naar oordeel van Onze Minister niet wordt voldaan aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden of de voorschriften, bedoeld in het derde lid.

5. De beheerder informeert Onze Minister over de beëindiging van een activiteit als bedoeld in het eerste lid.

6. In artikel 10 (nieuw) vervallen het eerste en derde lid en vervalt de aanduiding «2.» voor de tekst.

7. Aan artikel 11 (nieuw), eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij ministeriële regeling worden hierover nadere regels gesteld.

8. Artikel 12 (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Aan het artikel wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Ter uitvoering van artikel 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stelt de beheerder een klachtenreglement vast. Het klachtenreglement wordt op elektronische wijze bekendgemaakt en voorziet in een behoorlijke afhandeling van mondelinge en schriftelijke klachten binnen een redelijke termijn van een ieder die een klacht indient.

9. Na artikel 12 (nieuw) wordt twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 12a

1. De beheerder voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van integer handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.

2. De beheerder zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

3. De beheerder draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor integer handelen.

4. De beheerder maakt jaarlijks een verantwoording met betrekking tot de uitvoering van dit artikel openbaar.

Artikel 13

1. De Wet open overheid is van toepassing op de taken van de beheerder, bedoeld in artikel 7. Voor de toepassing van de Wet open overheid wordt de beheerder voor zover hij op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan is, gelijkgesteld met een bestuursorgaan.

2. De Archiefwet is van toepassing op de taken van de beheerder, bedoeld in artikel 7. Voor de toepassing van de Archiefwet wordt de beheerder voor zover hij op grond van die wet geen overheidsorgaan is, gelijkgesteld met een overheidsorgaan.

10. §3a vervalt onder vernummering van §3b en §3c tot §3a en §3b.

11. De artikelen 15c en 15d worden vernummerd tot de artikelen 14 en 15.

12. Artikel 14 (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de bijdrage.

2. In het tweede lid, onderdeel b, wordt «als bedoeld in artikel 9» vervangen door «als bedoeld in artikel 8».

13. Artikel 15 (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Aan het artikel wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. De beheerder behoeft de voorafgaande instemming van Onze Minister voor het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening, tenzij het krediet of de lening overeenkomstig de Comptabiliteitswet 2016 wordt verstrekt door Onze Minister van Financiën in overeenstemming met Onze Minister bij schatkistbankieren.

14. Na artikel 15 (nieuw) worden een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 15a

De artikelen 26 tot en met 30, 33, 34 en 35 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing op de beheerder, met dien verstande dat de vaststelling van de jaarrekening door de algemene vergadering van de beheerder, bedoeld in artikel 210, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, tevens geldt als de goedkeuring van de jaarrekening, bedoeld in artikel 34, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

15. De artikelen 15e tot en met 15h worden vernummerd tot de artikelen 15b tot en met 15e.

16. Artikel 15b (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De beheerder vraagt advies aan de gerechtigden, bedoeld in artikel 57, met uitzondering van de concessieverlener, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 en aan overige belanghebbenden, over bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van het meerjarenplan.

Het vierde lid komt te luiden:

4. De beheerder vraagt advies aan de gerechtigden, bedoeld in artikel 57, met uitzondering van de concessieverlener, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 en aan overige belanghebbenden, over bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van het bijstellingsdocument.

17. In artikel 15c (nieuw), eerste lid, wordt «artikel 8» vervangen door «artikel 7».

18. In artikel 15e (nieuw) vervallen het eerste lid en de aanduiding «2.» voor het tweede lid.

19. Artikel 15i vervalt onder vernummering van de artikelen 15j tot en met 15r tot de artikelen 15f tot en met 15n.

20. In artikel 15f (nieuw) wordt «Onverminderd het daarover bepaalde in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen» vervangen door «Onverminderd het daarover bepaalde in deze wet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen».

21. In artikel 15h (nieuw) wordt «raad van bestuur» vervangen door «beheerder».

22. In artikel 15j (nieuw) wordt «en wettelijke voorschriften» vervangen door «en van wettelijke voorschriften».

23. In artikel 15l (nieuw) vervalt het derde lid.

E

Artikel I, onderdeel F, komt te luiden:

F

Artikel 16a komt te luiden:

Artikel 16a

1. De leden van de raad van commissarissen en van de raad van bestuur van de beheerder, alsmede de managers die rechtstreeks aan hen rapporteren, handelen op een niet-discriminerende manier. Hun onpartijdigheid mag niet door belangenconflicten worden aangetast.

2. De beheerder is juridisch gescheiden van welke spoorwegonderneming dan ook.

3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld ter uitvoering van artikel 7 van richtlijn 2012/34/EU, meer in het bijzonder over de benoembaarheid van leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van een beheerder, alsmede personen die beslissingen nemen met betrekking tot essentiële functies.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de onverenigbaarheid van (neven)functies van de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van de beheerder.

F

In artikel I, onderdelen H, J, La, M, O, P, Q en T, wordt «artikel 8» telkens vervangen door «artikel 7».

G

Het in artikel I, onderdeel V, voorgestelde artikel 75 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «artikelen 8» vervangen door «artikelen 7».

2. het derde lid komt te luiden:

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, dan wel ten hoogste 10% van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken.

3. Het vierde lid vervalt onder vernummering van het vijfde lid tot vierde lid.

4. In het vierde lid (nieuw) vervalt «en vierde».

H

In artikel Ia wordt «artikel 15n, zesde lid» telkens vervangen door «artikel 15j, zesde lid».

I

Na artikel IIIa wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIIB

Aan bijlage I bij de Wet normering topinkomens wordt onder het opschrift *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat* een onderdeel toegevoegd, luidende:

3. ProRail B.V. te Utrecht.

J

In artikel V wordt «artikel 7, eerste lid» vervangen door «artikel 1, eerste lid».

K

Artikel VI vervalt.

L

Artikel VIa komt te luiden:

Artikel VIa

1. Op subsidies die op basis van het Besluit infrastructuurfonds aan ProRail B.V. zijn verleend met betrekking tot activiteiten die uitsluitend hebben plaatsgevonden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, blijft het recht van toepassing zoals dat luidde onmiddellijk voor het tijdstip van intrekking van de Wet Infrastructuurfonds.

2. Op subsidies die op basis van de Subsidieregeling taakuitoefening beheerder van de HSWI aan ProRail B.V. zijn verleend, met betrekking tot activiteiten die uitsluitend hebben plaatsgevonden voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, blijft het recht van toepassing zoals dat luidde onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D.

3. Op het tijdstip dat artikel I, onderdeel D, in werking treedt, worden subsidies die voorafgaand aan dit tijdstip op grond van het Besluit infrastructuurfonds dan wel de Subsidieregeling taakuitoefening beheerders van de HSWI aan ProRail B.V. zijn verleend en geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op een activiteit die na dit tijdstip plaatsvindt, met betrekking tot de nog resterende activiteit, aanspraak en periode omgezet in de bijdrage, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Spoorwegwet.

4. Voor een activiteit waarvoor een subsidie is verleend als bedoeld in het derde lid, wordt vanaf het tijdstip dat artikel I, onderdeel D, in werking treedt, geacht een opdracht, als bedoeld in artikel 15c van de Spoorwegwet te zijn verleend met een scope, tijdsduur en middelen, alsmede onder de op de activiteit betrekking hebbende verplichtingen en voorwaarden, als vastgesteld bij verlening van die subsidie.

5. De beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, verantwoordt uitgaven en inkomsten met betrekking tot activiteiten verricht tot het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, waarvoor ingevolge het Besluit Infrastructuurfonds een subsidie als bedoeld in het derde lid is verleend, overeenkomstig artikel 13, vierde lid, jo. artikel 14, tweede en derde lid, van het Besluit Infrastructuurfonds, zoals deze luiden onmiddellijk voor het tijdstip van intrekking van de Wet Infrastructuurfonds.

6. De beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, verantwoordt uitgaven en inkomsten met betrekking tot activiteiten verricht tot het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, waarvoor ingevolge de Subsidieregeling taakuitoefening beheerders van de HSWI een subsidie als bedoeld in het derde lid, is verleend, overeenkomstig artikel 15 van die regeling, zoals die luidde op het moment voor dit tijdstip.

7. Bij afronding van een activiteit waarvoor een subsidie is verleend als bedoeld in het derde lid, vindt de eindverantwoording van de besteding van alle middelen die ten behoeve van deze activiteit ingevolge het besluit tot subsidieverlening voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, zijn verstrekt en na dit tijdstip ingevolge artikel 14, eerste lid,

van de Spoorwegwet ter beschikking zijn gesteld, plaats overeenkomstig de artikelen 18 en 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen of de bij en krachtens artikel 15c, derde en vierde lid, van de Spoorwegwet gestelde voorschriften. De goedkeuring van de eindverantwoording, bedoeld in artikel 15c, derde lid, van de Spoorwegwet over een activiteit waarvoor subsidie is verleend als bedoeld in het derde lid, geldt tevens als de vaststelling van de subsidie die voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, met betrekking tot die activiteit is verleend.

M

Artikel VIb komt te luiden:

ARTIKEL VIb

Op de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, zijn in afwijking van artikel 15a van de Spoorwegwet, in het eerste boekjaar na het tijdstip dat artikel I, onderdeel D, van deze wet in werking treedt de artikelen 18 en 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing.

N

Artikel VII vervalt.

O

Artikel VIIa komt te luiden:

ARTIKEL VIIa

1. In afwijking van de bij of krachtens artikel 15b van de Spoorwegwet gestelde regels, stelt de beheerder bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, het meerjarenplan, bedoeld in artikel 15b van de Spoorwegwet zo spoedig mogelijk op na het moment dat artikel I, onderdeel D, in werking treedt. Dit eerste meerjarenplan van de beheerder heeft een door Onze Minister te bepalen duur en behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

2. In afwijking van artikel 26 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het bepaalde krachtens artikel 15f Spoorwegwet stelt de beheerder bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, zo spoedig mogelijk na het moment dat artikel I, onderdeel D, in werking treedt een begroting op voor het eerste jaar volgend op dat tijdstip van inwerkingtreding. De begroting behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

P

Artikel VIII vervalt.

Q

Artikel IX wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «artikel 7» vervangen door «artikel 1, eerste lid,».

2. Het derde lid vervalt.

R

Het eerste lid van artikel IXa komt te luiden:

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter verzekering van een adequate invoering van deze wet. Hierbij kan zo nodig worden afgeweken van de ingevolge artikel I, onderdeel D, ingevoegde §3a van hoofdstuk 2 van de Spoorwegwet en van de artikelen VI tot en met X.

S

In artikel XI wordt «Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail» vervangen door «Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.».

T

Artikel XII vervalt onder vernummering van artikel XIII tot artikel XII.

TOELICHTING

Algemeen

In de vorige kabinetsperiode heeft de regering het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail aanhangig gemaakt. Kern van dit voorstel is dat bij de uitvoering van de specifieke publieke taken van ProRail die in belangrijke mate worden gefinancierd met publieke middelen een publiekrechtelijke rechtsvorm hoort en een daarop toegespitst sturings- en verantwoordingsinstrumentarium. Daarbij is specifiek gekozen voor een vormgeving als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan omdat in Europese richtlijnen opgenomen onafhankelijkheidseisen andere publiekrechtelijke organisatievormen, zoals een agentschap, minder geschikt maken. Bovendien kunnen in een publiekrechtelijk zbo de arbeidsvoorwaarden en pensioenregeling van de werknemers van ProRail behouden blijven.

Voor het wetsvoorstel in zijn huidige vorm ontbreekt echter het draagvlak in de sector en in de Tweede Kamer. Een aantal partijen in de sector meent dat door een omvorming tot een publiekrechtelijk zbo ProRail niet meer op dezelfde wijze deel blijft uitmaken van de sector. ProRail zou in een verticale verhouding tot vervoerders komen te staan. Ook zou een omvorming een groot beslag leggen op de organisatie, terwijl de organisatie haar energie juist nodig heeft om samen met de sector aan de slag te gaan met de uitdagingen in de spoorsector. Men vindt dat ProRail goed functioneert en zou niet willen dat de omvorming daar een negatieve invloed op heeft. Diverse keren is met stakeholders overleg gevoerd over het wetsvoorstel. In die overleggen blijven verschillende stakeholders zorgen uiten over de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zbo. Deze zorgen klinken ook in de Tweede Kamer.

Dit heeft de regering ertoe gebracht het wetsvoorstel opnieuw te bezien. De regering heeft gezocht naar mogelijkheden om het wetsvoorstel zo aan te passen dat dit minder impact heeft op de organisatie van ProRail en tegelijkertijd tegemoetkomt aan de doelstellingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Zo kunnen ook de in de afgelopen jaren geboekte verbeteringen structureel worden geborgd.

ProRail voert publieke taken uit en wordt daarvoor grotendeels met publieke middelen bekostigd (ruim € 2 miljard per jaar). De regering heeft het doel de aansturing van ProRail te vereenvoudigen, de publieke

verantwoording over de uitvoering van de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken en het fundament te leggen voor een duurzame goede samenwerking.

Het samenspel tussen het Ministerie van IenW en ProRail is in de huidige Spoorwegwet onvoldoende geborgd. Of dit samenspel goed loopt, is nu te veel afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen tussen de top van beide organisaties. Door verbetering van de wijze van aansturing en verantwoording kan voor dit samenspel een betere basis worden geboden.

De verantwoording aan de Kamer en de transparantie naar de samenleving kunnen verder worden verbeterd. Dit past bij de wens van het kabinet om het vertrouwen van de samenleving in de overheid te vergroten.

De toekomstige mobiliteitsopgave vergt veel van het spoor: verwachte reizigersgroei, de woningbouwopgave in relatie tot de schaarse fysieke ruimte, modal shift van vervoer over de weg naar andere vormen van vervoer, klimaat en reductie vliegverkeer. Het kabinet heeft € 7,5 miljard uitgetrokken voor de ontsluiting van nieuwe woongebieden, waarvan bijna de helft in het openbaar vervoer wordt geïnvesteerd. Een beter sturing- en toezichtarrangement biedt kansen om beleid en uitvoering beter te laten samenwerken en de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur zo goed en efficiënt mogelijk te verwezenlijken. ProRail heeft aangegeven nauwer betrokken te willen worden bij de besluitvorming die op mijn departement plaatsvindt. Een expliciete adviesrol van ProRail kan de stem van de spoorsector vergroten bij integrale mobiliteitsafwegingen.

De beheerconcessiesystematiek van de huidige Spoorwegwet waarbij om de tien jaar een nieuwe concessie wordt verleend en wordt uitonderhandeld veronderstelt dat de publieke taken, te weten de (deelname aan) ontwikkeling en de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur, ook belegd kunnen worden bij andere organisaties dan ProRail. Dat is niet het geval. Alleen ProRail heeft de kennis en ervaring om deze taken adequaat uit te voeren. De huidige systematiek schept daardoor een onnodige afstand tussen het ministerie en ProRail.

De aansturing van ProRail dient meer te worden gericht op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken en op de continuïteit van de organisatie. Een aansturing gericht op de middellange termijn, waarbij in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer het strategische gesprek wordt gevoerd, dient hierin te voorzien. Hierbij sluiten wetsvoorstel en nota van wijziging ook aan bij de kabinetsreactie op de «Staat van de uitvoering» om de uitvoering vanaf het allereerste begin bij beleidsvorming te betrekken en een gezamenlijk beeld van trends en dilemma's in de publieke dienstverlening te ontwikkelen.¹

Aanpassing van de Spoorwegwet blijft in het licht van deze doelstellingen nodig. Privaatrechtelijke oplossingsrichtingen zoals een aanpassing van de statuten van ProRail of het sluiten van aanvullende convenanten zijn hiervoor niet toereikend of leiden tot meer complexiteit. De regering meent dat zij met de onderhavige nota van wijziging een passend

¹ Kabinetsreactie Staat van de Uitvoering 2022, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 16 juni 2023.

alternatief heeft gevonden dat minder gevolgen heeft voor de interne organisatie van ProRail.

Deze nota van wijziging wijzigt het wetsvoorstel zodanig dat ProRail niet meer op publiekrechtelijke basis (dus via de wet) wordt ingesteld en ingericht. ProRail blijft een besloten vennootschap (B.V.) gebaseerd op het privaatrecht en met een raad van bestuur, een raad van commissarissen en een algemene vergadering van aandeelhouders. ProRail blijft als B.V. een gelijkwaardige partner van vervoerders binnen de spoorsector en kan door de wettelijke adviesrol de kennis en kunde uit die sector optimaal inzetten ten behoeve van de beleidsvorming op het departement. De werknemers van ProRail worden geen ambtenaren. Om recht te doen aan de rol en taak van ProRail in de spoorsector en de voordelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de aansturing en verantwoording te behouden wordt de toedeling van wettelijke taken aan ProRail zoals in het wetsvoorstel is vormgegeven, in stand gelaten.

Het wetsvoorstel biedt vervolgens in samenhang met de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) een adequaat en toegespitst sturings- en verantwoordingstelsel. De toedeling van openbaar gezag op basis van het voorgestelde artikel 22 van de Spoorwegwet in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd. Hierdoor is ProRail straks tegelijkertijd een B.V. én een (privaatrechtelijk) zbo. De bepalingen van hoofdstuk 1, 3 en 5 en artikel 38 van de Kaderwet zijn daardoor automatisch op ProRail B.V. van toepassing. Belangrijke voorschriften uit die hoofdstukken omvatten het inlichtingenrecht van de Minister, de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels te stellen over de wettelijke taken van ProRail en de taakverwaarlozingsregeling. Om de gewenste aansturing in langjarig perspectief overeenkomstig de planning- & controlcyclus te handhaven wordt door middel van deze nota van wijziging tevens een aantal bepalingen van hoofdstuk 4, afdelingen 1 en 2, van de Kaderwet betreffende het financieel toezicht van toepassing verklaard. Samen met de verplichtingen inzake het meerjarenplan vormt dit het motorblok van de toekomstige wijze van aansturing en verantwoording.

Op de uitoefening van het openbaar gezag door ProRail B.V. zijn de regels van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid en de Archiefwet van toepassing. Dit gaat echter maar om een (zeer) beperkt deel van de wettelijke taken van ProRail. Daarom wordt ervoor gekozen om breder een aantal waarborgen in te richten die passen bij het feit dat ProRail hoofdzakelijk publieke taken uitvoert en uit publieke middelen wordt gefinancierd. ProRail B.V. moet bijvoorbeeld een algemeen klachtenreglement vaststellen en komt voor alle wettelijke taken onder de Wet open overheid en de Archiefwet te vallen.

Door middel van deze nota van wijziging komt de regering tegemoet aan de wensen uit de sector, ProRail en de politiek en worden tegelijkertijd de aspecten van het wetsvoorstel behouden die moeten zorgdragen voor het behoud van de goede samenwerking tussen het ministerie en ProRail en de verbetering van de aansturing, verantwoording en transparantie van de uitvoering van de wettelijke taken van ProRail. Reizigers en verladers hebben belang bij een goed geleide, efficiënte spoorbeheerder. De omvorming helpt ProRail en het departement om de mobiliteitsopgaven waarvoor zij gesteld staan in nauwe samenwerking beter op te pakken, zodat zij gezamenlijk reizigers en verladers het beste spoorproduct kunnen bieden. De omvorming leidt niet tot een hogere gebruikersvergoeding en heeft geen effect op de prijs van het treinkaartje. Door de minder ingrijpende omvorming naar privaatrechtelijk zbo, is de implementatie minder omvangrijk. Er hoeven bijvoorbeeld geen vermogensbestanddelen te worden overgedragen aan een nieuwe entiteit en de

bestaande bestuursstructuur van ProRail blijft intact. Op die manier verkleint het risico van impact van de omvorming op het dagelijks functioneren van ProRail. Evident is dat wanneer dit dagelijks functioneren zou worden geraakt, dit zou kunnen leiden tot negatieve effecten op de reiziger. Ondanks de maatregelen die in verband met het huidige wetsvoorstel door het ministerie en ProRail zijn genomen om negatieve effecten voor de reiziger te voorkomen, is de zorg in de sector blijven bestaan. Aan deze zorg wordt met deze nota van wijziging tegemoetgekomen.

De regering maakt daarbij nu deels een andere keuze dan in het wetsvoorstel is neergelegd en in de memorie van toelichting is gemotiveerd. Waar eerder strikt toepassing werd gegeven aan vigerende beleidskaders inzake verzelfstandiging, wordt daar nu deels van afgeweken.² In de woorden van de Afdeling advisering stapt de regering af van het model, zoals dat volgens de vigerende beleidslijnen op de «tekentafel» is uitgewerkt, met het doel om de gevolgen voor ProRail te beperken en meer aan de wensen van partijen in de sector tegemoet te komen.³ Deze nota van wijziging wijkt in het bijzonder af van het uitgangspunt opgenomen in artikel 4 van de Kaderwet dat met openbaar gezag alleen wordt bekleed een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld.

De Kaderwet bepaalt echter tevens dat een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag kan worden bekleed, mits: a. dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en b. er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden. Het wetsvoorstel kent openbaar gezag toe aan ProRail door wijziging van artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet. Het gaat om een bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het verbod om – in algemene bewoordingen – enige handeling op of nabij de hoofdspoorweg te verrichten waardoor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kan worden gehinderd of belemmerd. ProRail is de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en oefent de betreffende bevoegdheid nu al in mandaat uit. De regering meent dat ProRail als beheerder als geen ander in staat is om de betreffende bevoegdheid uit te oefenen. Daarbij maakt de zorg voor de kwaliteit, de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van de railinfrastructuur onderdeel uit van de statutaire doelstelling van ProRail B.V. waardoor deze statutaire doelstelling aansluit bij het belang dat artikel 22 Spoorwegwet beoogt te beschermen. Bovendien verricht ProRail geen activiteiten die wringen met de adequate uitoefening van deze bevoegdheid. Zo zijn het beheer en de taken uitgevoerd in opdracht van de beheerder reeds uitgezonderd van het betreffende wettelijke verbod omdat het beheer nu eenmaal handelingen meebrengt die binnen de omschrijving van het verbod vallen. Tot slot merkt de regering op dat het feit dat de regering er nu voor kiest om gelet op wensen uit de sector, ProRail en de politiek om de B.V.-structuur van ProRail in stand te laten, niet afdoet aan de wenselijkheid om ProRail bij wet met de betreffende wettelijke taken, inclusief de bevoegdheid van artikel 22, derde lid, Spoorwegwet, te belasten. Een consequentie daarvan is dat een B.V. met openbaar gezag zal worden belast en dus een privaatrechtelijk zbo zal zijn.

² Zie § 2 van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3.

³ Zie het advies van de Afdeling advisering, Kamerstukken II 2019/2020, 35 396, nr. 4, blz. 3.

ProRail heeft een voorkeur voor dit alternatief ten opzichte van het publiekrechtelijk zbo. Deze nota van wijziging is in nauwe samenwerking met ProRail opgesteld.

Artikelsgewijs

Onderdelen A en B

Het opschrift en de considerans worden aangepast omdat er met deze nota van wijziging niet langer sprake is van een publiekrechtelijke omvorming van ProRail. ProRail blijft een B.V. maar krijgt wel een wijze van aansturing en verantwoording die aansluit bij het feit dat zij vooral wettelijke taken uitvoert. Het opschrift en de considerans zijn daarmee in lijn gebracht.

Onderdeel C

Omdat de B.V. blijft bestaan, zullen ook de daarbij behorende organen blijven bestaan. De definitie van raad van commissarissen vervalt dus niet en de raad van toezicht hoeft niet te worden toegevoegd. De definitiebepaling wordt hierop aangepast.

Onderdeel D

Dit onderdeel bevat de meest inhoudelijke wijzigingen. De structuur van de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen aanpassing wordt deels aangepast. Zo is er niet langer sprake van de instelling van de beheerder en worden er ook geen regels opgenomen over de organen van de beheerder. Deze regels zijn immers opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en de statuten van de B.V. Tevens wordt er een aantal wetgevingstechnische wijzigingen doorgevoerd in verband met het vernummen van artikelen, deze zullen verder niet worden toegelicht. Hierna zal er per gewijzigd artikel worden ingegaan op de belangrijke punten.

Vervallen van artikel 7

Omdat er niet langer een publiekrechtelijk bestuursorgaan in het leven wordt geroepen, is artikel 7 niet nodig en kan dus vervallen. ProRail B.V. is reeds opgericht en heeft ingevolge het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid.

Aanpassing van artikel 9 over overige activiteiten (voorheen artikel 10)

ProRail verricht met name activiteiten die vallen onder de wettelijke taken als omschreven in het wetsvoorstel. Daarnaast verricht zij voor een (klein) deel ook andere activiteiten dan wettelijke taken. Gedacht kan worden aan de verhuur van werkplekken aan spoorwegondernemingen in bijvoorbeeld het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) en verkeersleidingposten, aan incidentenbestrijding op niet-hoofdspoorweginfrastructuur, of aan het uitvoeren van fysieke werken die niet onder het verbod van artikel 22, eerste lid, Spoorwegwet vallen, zoals de aanleg van een stationsplein of een fietsenstalling nabij een station. In het oorspronkelijk wetsvoorstel had ProRail de instemming van de Minister nodig voordat zij een nieuwe activiteit uit kan voeren. Deze instemmingsbevoegdheid vervalt. Het gewijzigde artikel 9 borgt niettemin dat deze overige activiteiten een logische samenhang vertonen met de aan de beheerder opgedragen taken en niet ten koste gaan van deze taken. In de begroting, jaarrekening en het jaarverslag rapporteert ProRail over de activiteiten die zij naast de wettelijke taken uitvoert. Mocht de Minister het vermoeden hebben dat de activiteiten ten koste gaan van

de wettelijke taak dan kan de Minister hierover inlichtingen vragen. De Minister kan bepalen dat ProRail de activiteiten binnen een door hem gestelde termijn beëindigt mocht niet aan de wettelijke voorwaarden worden voldaan.

Vervallen uitzondering artikelen 15 en 22 van de Kaderwet

In het wetsvoorstel is in artikel 10 (voorheen 11) de uitzondering op de artikelen 15 en 22 van de Kaderwet komen te vervallen. Artikel 15 is niet van toepassing op een privaatrechtelijk zbo. De CAO en pensioenregeling van de werknemers van ProRail B.V. blijven gewoon in stand. De uitzondering op de vernietigingsbevoegdheid die de Minister ingevolge artikel 22 van de Kaderwet heeft, was in het wetsvoorstel opgenomen om te voldoen aan de onafhankelijkheidseis van richtlijn 2012/34. Artikel 22 van de Kaderwet ziet echter op besluiten van het zbo in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De beslissingen die ProRail neemt met betrekking tot de essentiële functies vinden hun grondslag in de overeenkomsten die ProRail met vervoersondernemingen sluit en zijn daarom geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daardoor is deze uitzondering op de bevoegdheden van de Minister niet noodzakelijk.

Toevoegen delegatiegrondslag over samenwerking met de sector (artikel 11)

In artikel 11 (voorheen 12) is een delegatiegrondslag opgenomen om op het niveau van een ministeriële regeling het proces met betrekking tot de samenwerking met de sector verder uit te werken.

Vastleggen van een klachtenprocedure (artikel 12)

Op grond van artikel 19 van de Kaderwet wordt ProRail verplicht om te zorgen voor een zorgvuldige behandeling van klachten en het treffen van een voorziening waar personen en instellingen die te maken krijgen met ProRail in de gelegenheid zijn om voorstellen tot verbetering van werkwijzen en procedures te doen. Als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zou ProRail op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht een klachtenprocedure moeten hebben waarmee zou worden voldaan aan de verplichting uit artikel 19. Om te voorzien in een algemene klachtenregeling wordt er in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om een klachtenreglement op te stellen waarin wordt aangegeven hoe met een klacht wordt omgegaan. Hierbij mag van ProRail verwacht worden dat zij zorgen voor een behoorlijke afhandeling van mondelinge en schriftelijke klachten binnen een redelijke termijn. ProRail zal dit reglement op hun site plaatsen.

Voeren van een integriteitsbeleid (artikel 12a)

Gelet op de uitvoering van de wettelijke taken van ProRail is het essentieel dat zij een goed integriteitsbeleid blijft voeren. Bij de formulering van dit artikel is aangesloten bij de formulering van artikel 4, eerste tot en met het vierde lid, van de Ambtenarenwet 2017. De werknemers van ProRail zijn geen ambtenaar, maar aan hun integriteit dienen gelet op de wettelijke taken van ProRail gelijke eisen te worden gesteld. ProRail voert een integriteitsbeleid en heeft – vergelijkbaar aan de eisen uit artikel 5, eerste lid, en artikel 8 van de Ambtenarenwet 2017 – een gedragscode en een aantal regelingen vastgesteld (Regeling Nevenwerkzaamheden, Regeling Ontvangen van Geschenken, Regeling en procedure bij het melden van vermoede misstanden, Regeling Sanctionering). De beheerder maakt jaarlijks een verantwoording met betrekking tot de

uitvoering van het integriteitsbeleid openbaar. Deze verantwoording kan onderdeel vormen van het jaarverslag.

Toepassing van de Wet open overheid en de Archiefwet 1995 (artikel 13)

De Wet open overheid en de Archiefwet 1995 zijn automatisch van toepassing op ProRail B.V. voor zover zij is belast met openbaar gezag. Deze nota van wijziging regelt dat de Wet open overheid en de Archiefwet 1995 ook van toepassing zijn op de (andere) wettelijke taken ProRail B.V. De aard van de belangen bij het spoor, waaronder het financiële belang, vereist zo groot mogelijke transparantie van ProRail B.V. Het is in dat kader onwenselijk dat deze transparantie zich uitsluitend uitstrekt over de uitoefening van de (in omvang beperkte) publiekrechtelijke bevoegdheden. Daarnaast wordt ProRail ook de «trusted advisor» van IenW voor zaken die gerelateerd zijn aan het spoor. Deze adviezen kunnen leiden tot aanpassen van beleid. Van ProRail mag verwacht worden dat zij transparant is over de wijze waarop deze adviezen tot stand komen. Vanzelfsprekend zijn de uitzonderingsgronden van de Woo van toepassing, waardoor bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan ProRail zijn meegedeeld op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, van de Woo niet hoeven te worden openbaar.

Toepassing van systematiek van Rijksbijdrage en planning & control (artikelen 14 en 15a)

Op de verstrekking van subsidies aan privaatrechtelijke rechtspersonen is normaliter Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op privaatrechtelijk zbo's die uitsluitend met wettelijke taken zijn belast zijn krachtens artikel 37 Kaderwet de artikelen 26 tot en met 35 van de Kaderwet toepassing. Hoewel ProRail B.V. ook andere activiteiten dan wettelijke taken zal uitvoeren, sluit toepassing van die bepalingen van de Kaderwet beter aan bij de gewenste verbetering van de wijze aansturing en verantwoording. Wel zal, omdat de Staat de enige aandeelhouder is van RIT B.V. die de enige aandeelhouder is van ProRail B.V., de vaststelling van de jaarrekening van ProRail B.V. door de algemene vergadering van aandeelhouders tevens gelden als de goedkeuring van de jaarrekening van ProRail B.V. door de Minister. De instemmingsbevoegdheden die Minister zich ingevolge artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan voorbehouden voor een aantal ingrijpende beslissingen inzake de bedrijfsvoering en continuïteit van de organisatie worden aangepast op de BV-situatie en grotendeels in de statuten van ProRail B.V. opgenomen. Ingevolge artikel 36 van de Kaderwet is tevens artikel 38 van die wet (verplichting tot een afzonderlijke boekhouding en verantwoording over wettelijke taken) van toepassing op ProRail B.V.

Instemming kredietovereenkomsten (artikel 15)

ProRail B.V. heeft de voorafgaande instemming van de Minister voor het aangaan van geldleningen of kredietovereenkomsten. Deze instemming is echter niet vereist als de lening of het krediet wordt verstrekt door de Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van IenW in het kader van schatkistbankieren.

Bijstellingsdocument altijd geconsulteerd

In artikel 15b (voorheen 15e) was geregeld dat een bijstellingsdocument van het meerjarenplan slechts geconsulteerd hoefde te worden als het document wezenlijke wijzingen bevat. Om de sector tegemoet te komen is

deze eis komen te vervallen en zal het bijstellingsdocument altijd worden geconsulteerd.

Vervallen instemming Minister voorgenomen beslissing tot vervreemding hoofdspoorweginfrastructuur

Omdat zowel ProRail B.V. als RIT B.V. blijft bestaan, zal er ook geen overdracht van vermogensbestanddelen plaatsvinden. Hierdoor blijft de huidige structuur intact en is het niet nodig om nu deze waarborg in de wet op te nemen dat de beheerder de infrastructuur niet zonder instemming van de Minister kan vervreemden.

Onderdeel G

Nu ProRail een B.V. blijft, kan de Autoriteit Consument en Markt haar beleid voor ondernemingen ook bij eventuele sanctionering van ProRail toepassen.

Onderdeel I

Op dit moment is de Wet normering topinkomens krachtens een aandeelhoudersbesluit reeds van overeenkomstige toepassing verklaard op de raad van bestuur van ProRail B.V. Door middel van deze wijziging wordt ProRail B.V. onder de Wet normering topinkomens gebracht. Het moment van inwerkingtreding van deze bepaling zal bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

Onderdeel K

Artikel VI ziet op de overgang van de vermogensbestandsdelen van ProRail B.V. en RIT B.V. naar het zbo ProRail. Deze situatie doet zich met onderhavig voorstel niet langer voor. Daarom kan dit artikel vervallen.

Onderdeel L

Artikel VIa regelde de wijze van verantwoording van (project-)subsidies die voor het moment van omvorming aan ProRail B.V. krachtens het Besluit Infrastructuurfonds zijn verleend. Ook regelde artikel VIa de wijze van overgang van de voorwaarden voor en financiering van activiteiten in het kader van deelname aan ontwikkeling die voor de omvorming door ProRail B.V. zijn gestart en daarna door ProRail zbo worden voortgezet.

Op basis van zowel het oorspronkelijke als onderhavig voorgestelde wetsvoorstel wordt er niet langer gewerkt met afzonderlijke subsidies, maar zal gewerkt gaan worden met een begrotingsbijdrage, gebaseerd op een door de Minister goedgekeurde begroting en meerjarenplan. Artikel VIa is zodanig aangepast dat het overgangsrecht ook aansluit bij de situatie van de privaatrechtelijk zbo.

Onderdelen N tot en met Q

In artikel VII zijn bepalingen opgenomen die zien op de overgang van de netverklaring en de toegangsovereenkomsten. In artikel VIIa, tweede lid, is geregeld dat de voorbereiding van het meerjarenplan door de B.V. gelijk werd gesteld met de voorbereiding door het zbo. Artikel VIII gaat over de archiefbescheiden bij de overgang van B.V. naar zbo en in artikel IX, derde lid, is ook een bepaling opgenomen die ziet op het in de plaats treden van ProRail B.V.

Omdat de rechterpersoon ProRail B.V. in dit voorstel behouden blijft, zijn deze bepalingen niet langer noodzakelijk.

Onderdeel S

Dit onderdeel wijzigt de naam van het wetsvoorstel omdat het niet langer een publiekrechtelijke omvorming betreft.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen