

**35396 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.)**

Nr. 24 Nota naar aanleiding van het tweede nader verslag
Ontvangen 26 mei 2025

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Algemeen deel	2
Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan	4
Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording	6
Hoofdpijnen van het voorstel	8
Gevolgen voor betrokkenen	9
Internetconsultatie	10
Derde nota van wijziging	10

Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar zijn niet overtuigd van de nut en noodzaak van het wetsvoorstel en willen de regering daarom enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de derde nota van wijziging. Daarnaast willen deze leden de ambtelijke ondersteuning van het ministerie bedanken voor de twee informatieve technische briefings over het wetsvoorstel en de nota's van wijziging. Deze leden hebben over de voorliggende nota van wijziging een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail (hierna: het wetsvoorstel).

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota's van wijziging. Deze leden zijn niet overtuigd van nut en noodzaak en vragen zich af welk probleem met dit wetsvoorstel opgelost wordt. Voorts hebben deze leden nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen aan de regering.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan kritisch tegenover dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat vitale publieke infrastructuur zoals ons spoor van nationaal belang is en het beheer van ons spoor daarom publiek geborgd zou moeten zijn. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de laatste nota van wijziging. Zij hebben nog enkele vragen voor het nader verslag, mede naar aanleiding van het recente rondetafelgesprek in de Kamer.

Algemeen deel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich grote zorgen over de toekomst van het Nederlandse spoor. Deze leden zien grote uitdagingen, net als veel mensen in de samenleving, regionale en lokale overheden en partijen in de spoorsector. Er is veel onderhoud nodig, de problemen op de hogesnelheidslijn (HSL) moeten voortvarend worden opgepakt en er is in veel regio's van het land behoefte aan infrastructurele uitbreiding van het spoornetwerk. Dit zijn grote uitdagingen die alle aandacht van zowel de regering als ProRail vergen. Deze leden zouden graag een nadere analyse van de regering ontvangen

hoe het voorliggende voorstel zal bijdragen aan het effectief aanpakken van de infrastructurele problemen op het spoor.

De uitdagingen voor de spoorsector nu en in de nabije toekomst zijn groot. Ze vragen de aandacht van het kabinet en van ProRail. Het doel van voorliggend wetsvoorstel is de wijze van aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail te verbeteren. Verheldering van de rolverdeling tussen het ministerie en ProRail en vereenvoudiging van de aansturing van ProRail resulteren in meer duidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit biedt een stabiele basis voor samenwerking, onafhankelijk van persoonlijke relaties, ook wanneer de omstandigheden moeilijk zijn.

Randvoorwaardelijk voor het wetsvoorstel is dat er geen inmenging plaatsvindt in de dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail. Het is niet de bedoeling dat de veranderende organisatievorm impact heeft op de relatie tussen ProRail en de sectorpartijen wanneer zij samenwerken om de uitdagingen op het spoor het hoofd te bieden.

En ziet de regering ook risico's in het voorliggende wetsvoorstel die mogelijk voor vertraging kunnen zorgen bij de aanpak van de grote uitdagingen op het spoor?

Nee. Het wetsvoorstel, zowel de eerdere publiekrechtelijke variant als de onderhavige privaatrechtelijke variant, is in nauwe samenwerking met ProRail tot stand gekomen. Tijdens de implementatie van het wetsvoorstel kan de benodigde focus worden behouden op de uitdagingen op het spoor. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de nog benodigde investering, zowel qua tijd als financieel, voor ProRail en het ministerie minimaal. Als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, zal in nauwe afstemming en onderhandeling met ProRail een nieuwe, beleidsrijke beheerconcessie moeten worden opgesteld.

Sommige partijen, inclusief de OR van ProRail, wekken de suggestie in hun position paper dat een nieuwe beheerconcessie een eenvoudiger route is dan de implementatie van voorliggend wetsvoorstel. Het ontwikkelen van een nieuwe beheerconcessie kost echter drie jaar en vraagt inzet van capaciteit en denkkracht van ProRail, IenW en sectorpartijen. De implementatieperiode van de zbo-vorming bedraagt circa één jaar. Bovendien zal het ontwikkelen van een beheerconcessie periodiek (gebruikelijk is iedere tien jaar) moeten gebeuren en is de zbo-vorming eenmalig.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de discussie over de omvorming van ProRail inmiddels 15 jaar duurt en zijn van mening dat de door de regering gewenste 'strakkere sturing' ook op andere manieren kan worden ingericht, die bovendien op meer steun van partijen uit de spoorsector kunnen rekenen. Een eventuele omvorming van ProRail naar een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) betekent een

omvangrijke reorganisatie, terwijl wat deze leden betreft momenteel alle aandacht en energie nodig is voor onderhoud en verbetering van de spoorweginfrastructuur. Betrouwbaar, veilig en betaalbaar met de trein reizen vereist volledige focus op de onderhoudsopgave en de verbetering van prestaties op het spoor. Hetzelfde geldt voor spoorgoederenvervoer: het concurrentievermogen van goederenvervoer per spoor staat onder druk en alle focus is nodig voor een betrouwbare infrastructuur, zodat de sector haar concurrentiekracht kan versterken. Iedere wagon met goederen helpt de congestie op het wegennetwerk te verminderen, zodat we ook werken aan het terugdringen van files.

Om deze redenen zijn de leden van de VVD-fractie geen voorstander van de omvorming van ProRail naar een privaatrechtelijk (of bestuursrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan. De vragen die deze leden in de inbreng voor het verslag stellen, stellen zij voor de volledigheid en benadrukken waar hun bezwaren zitten.

De leden van de BBB-fractie vragen zich af welk probleem deze wet nu eigenlijk oplost. En is dit dan echt de oplossing voor het probleem? Kan de regering hier nader op ingaan?

Het doel van dit wetsvoorstel is de aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail te verbeteren. Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken.

ProRail is in zijn huidige rechtsvorm van B.V. een privaatrechtelijke rechtspersoon, maar heeft in de aard van zijn taken en de wijze van financiering een publiek karakter. De privaatrechtelijke vorm van ProRail en het systeem van concessieverlening en subsidieverlening passen niet bij de publieke taken en publieke financiering van ProRail. ProRail maakt geen winst en de concessie- en subsidiesystematiek wekken de indruk dat IenW en ProRail met elkaar werken als overheid en onderneming. Echter, de publieke taken die ProRail uitvoert, zijn niet onderhevig aan marktwerking, er zijn geen andere partijen die deze publieke taak zouden kunnen uitvoeren. Bovendien worden de taken hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen.

Voorts vragen deze leden welke concrete, meetbare verbeteringen er in de dagelijkse praktijk van treinreizigers en goederenvervoerders met deze omvorming bereikt worden. Hoe wordt dit gemonitord, zonder de spoorsector te belasten met nog meer administratieve lasten?

Een beter sturings- en verantwoordingsinstrumentarium, dat met dit

wetsvoorstel wordt gerealiseerd, 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 wordt als privaatrechtelijk zbo nauwer betrokken bij de besluitvorming die op het ministerie plaatsvindt. Een expliciete adviesrol van ProRail,

vergelijkbaar met die van Rijkswaterstaat voor de (vaar)wegensector, vergroot de stem van de spoorsector bij integrale mobiliteitsafwegingen tot gelijke hoogte met de overige mobiliteitssectoren. Een betere samenwerking heeft

daarmee een positieve uitwerking op de uitvoeringspraktijk en de beleidsvorming, ook ten aanzien van de andere IenW-organisaties zoals Rijkswaterstaat. De sector krijgt niet te maken met extra administratieve lasten.

En als er sturingselementen zijn die onvoldoende worden ingezet door het ministerie (zoals vermeld in het position paper van Rover¹), waarom wordt er dan niet eerst gekeken naar een betere inzet van die instrumenten in de huidige situatie, voordat een kostbare en risicovolle omvorming wordt doorgezet?

Ik deel het beeld niet uit het position paper van Rover. Rover suggereert dat de casus 'verbeterprogramma' aantoont dat er sturingselementen zijn die onvoldoende worden ingezet door het ministerie, omdat het programma er

'dankzij een aangenomen motie van uw Kamer [is] gekomen'. Wanneer dat

nodig, wenselijk en mogelijk is, zet het ministerie bestaande instrumenten in,

zoals een verbeterprogramma onder de concessie. Een Kamermotie heeft die wenselijkheid in dit geval onderschreven.

De mogelijkheid om een verbeterprogramma te starten, wordt met het wetsvoorstel vastgelegd in de lagere regelgeving. Dit voorbeeld laat concreet zien dat, in tegenstelling tot het beeld dat bijvoorbeeld de OR van ProRail schetst, er geen sprake zal zijn van een geheel nieuw

¹ Position paper Rover,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z00631&did=2025D01506>

sturingsinstrumentarium. Instrumenten die in de huidige concessiesturing effectief zijn gebleken, worden meegenomen in de lagere regelgeving. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de prestatiesturing via prestatie-indicatoren en voor de gelijkgerichte sturing met de vervoerder op het hoofdrailnet.

Overigens is het beeld van een kostbare en risicovolle omvorming, dat in meerdere position papers met uiteenlopende bewoordingen is geschetst, onjuist. Zowel de transitiekosten als de structurele kosten als gevolg van de zbo-vorming zijn zeer beperkt en vormen geen gevaar voor de investeringen op het spoor.

De leden van de BBB-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering de onafhankelijkheid van ProRail als zbo benadrukt, maar tegelijkertijd behoudt de minister belangrijke bevoegdheden, zoals het goedkeuren van de begroting en het vaststellen van de prestatie-indicatoren. Dit roept de vraag op in hoeverre de onafhankelijkheid van ProRail daadwerkelijk is gewaarborgd en of de ministeriële bevoegdheden niet leiden tot ongewenste inmenging in de bedrijfsvoering.

De onafhankelijkheid van ProRail blijft gewaarborgd in overeenstemming met de daarvoor geldende Europese richtlijnen. ProRail is en blijft verantwoordelijk voor eigen beheer, bestuur en interne controle. De lidstaat mag daarnaast kaders stellen voor, maar geen beslissende invloed uitoefenen op de essentiële functies: de besluitvorming over de capaciteitsverdeling (toewijzing van treinpaden) en de infrastructuurheffingen. Bovendien dient de toezichthouder op het spoor - in Nederland de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister) - die deze taken en bevoegdheden grotendeels heeft gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onafhankelijk te zijn van de infrastructuurbeheerder wat betreft organisatie, wettelijke structuur (rechtsvorm) en besluitvorming.

Door het wetsvoorstel wordt het concessiestelsel voor ProRail beëindigd; de activiteiten die ProRail verricht worden bij wet aan ProRail opgedragen en de voorwaarden waaronder bij lagere regelgeving. Onder de voorwaarden vallen ook de prestatie-indicatoren. Deze zijn een belangrijk, succesvol bewezen sturingsinstrument tussen IenW en ProRail dat behouden zal blijven na de zbo-vorming. De subsidiesystematiek wordt vervangen door een jaarlijkse begrotingsbijdrage die wordt gebaseerd op de door de Minister goedgekeurde begroting over de wettelijke en overige overeengekomen taken. Deze bevoegdheden van de Minister hebben geen invloed op de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder zoals de Europese richtlijnen die voorschrijft. Deze bevoegdheden zijn een goed voorbeeld van de wijze van sturing en verantwoording die past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen.

De bedrijfsvoering is een zaak van ProRail zelf. Ook als zbo blijft ProRail een zelfstandige organisatie, waarbij het bestuur verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. In de rol van eigenaar van ProRail als privaatrechtelijk zbo heeft de Minister instrumenten tot zijn beschikking om, met behulp van een Raad van Commissarissen, toezicht te houden op de risico's, de doelmatigheid en de continuïteit. De Minister kan ingrijpen, in het geval het beeld ontstaat dat het niet goed gaat met de organisatie.

De leden van de BBB-fractie vragen de regering welke concrete waarborgen er zijn om te voorkomen dat de minister haar bevoegdheden gebruikt om ProRail te sturen op een manier die de onafhankelijkheid schaadt, met name met betrekking tot de essentiële functies. Is er een juridische basis om bepaalde bevoegdheden van de minister uit te zonderen?

Op basis van het Europese recht dienen de essentiële functies binnen de wettelijke kaders onafhankelijk te worden uitgeoefend. Dat is een randvoorwaarde voor de zbo-vorming. Het gaat om de besluitvorming over capaciteitsverdeling en infrastructuurheffingen. Daarom zijn de capaciteitsverdeling en infrastructuurheffingen uitgezonderd van de bevoegdheid uit de Kaderwet om beleidsregels te stellen en van de bevoegdheid uit het wetsvoorstel om nadere regels te stellen over de taken van ProRail. Vanwege deze juridische basis kunnen aan beide taken geen extra regels gesteld worden, waarmee de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft.

Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan

De leden van de SGP-fractie begrijpen van verschillende experts dat de mogelijkheden voor aansturing van ProRail weinig veranderen met de overstap naar een privaatrechtelijk zbo. Tegelijkertijd kost een dergelijke omschakeling veel tijd en energie, terwijl die tijd en energie hard nodig is voor het spoorbeheer. Zij willen er verder op wijzen dat de Algemene Rekenkamer zich positief heeft uitgesproken over de informatievoorziening met betrekking tot de instandhouding van het spoor, zowel financieel als inhoudelijk. Deze leden horen graag waarom de regering desondanks zwaarwegende redenen ziet om het wetsvoorstel in gewijzigde vorm door te zetten.

De privaatrechtelijke vorm (B.V.) van ProRail en het systeem van concessie- en subsidieverlenging passen niet goed bij de publieke taken van ProRail. Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en beter te laten aansluiten bij de publieke taken en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken.

Sturingsinstrumenten die in de huidige organisatievorm effectief zijn gebleken, blijven behouden wanneer ProRail een privaatrechtelijk zbo is.

Daarnaast biedt de zbo-vorming de mogelijkheid om de aansturing te vereenvoudigen, bijvoorbeeld doordat ProRail in de nieuwe situatie nog maar één jaarverantwoording hoeft op te stellen in plaats van in de huidige situatie zowel een jaarverslag en jaarrekening (Burgerlijk Wetboek) als een jaarrapportage (concessieverplichting). Ook wordt bijvoorbeeld de verantwoording over instandhouding en ontwikkeling van het spoor gecombineerd, in tegenstelling tot de huidige situatie waarin deze gescheiden zijn. Daarnaast worden de verklaringen over getrouwheid van de cijfers en rechtmatige besteding van de middelen geïntegreerd tot één geheel. Door de zbo-vorming wordt de publieke verantwoording versterkt over wettelijke taken en de besteding van publieke middelen doordat bijvoorbeeld alle wettelijke taken onder de Woo en de Archiefwet komen te vallen. Dat is in de huidige situatie niet het geval.

De benodigde investering, zowel qua tijd als financieel, voor ProRail en het ministerie is minimaal. Het beeld dat de zbo-vorming veel tijd en energie kost is onjuist. Tijdens de implementatie van het wetsvoorstel kan de benodigde focus worden behouden op de uitdagingen op het spoor.

Wat betreft het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (ARK). De ARK beoordeelt het inzicht in het spoorwegennet als toereikend. Daarmee is echter de aansturing en juridische organisatievorm van ProRail nog niet vormgegeven op een manier die past bij de publieke taken en publieke financiering van ProRail.

De leden van de SGP-fractie constateren dat bij de keuze voor een privaatrechtelijk zbo wat betreft de organisatierechtelijke kaders zowel het publiekrechtelijke regime (Kaderwet zbo c.s.) als het vennootschappelijke regime (Burgerlijk Wetboek) van toepassing zijn, zeker nu de planning- en control-cyclus uit de Kaderwet zbo van toepassing wordt verklaard op ProRail. Dat kan zorgen voor overlap, onduidelijkheid en spanning. De RvS wijst bijvoorbeeld op de spanning tussen de verschillende rollen die het Rijk heeft, als aandeelhouder (privaatrechtelijk) en als concessiehouder en subsidieverstrekker (publiekrechtelijk). De regering geeft aan dat bij spanning tussen de regimes de Kaderwet zbo preferent is. Klopt het dat dit niet blijkt uit het (gewijzigde) wetsvoorstel?

Dit volgt niet uit het voorstel, maar is een logisch gevolg van het verschil in toepassingsgebied van het bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek. Met betrekking tot het privaatrechtelijk zbo heeft de Minister, zoals de Raad van State terecht gesignaleerd heeft, een specifieke dubbelrol die hij in het publiekrechtelijk zbo niet zou hebben. Deze combinatie van toepasselijke kaders en de dubbelrol van de Minister is in het huidige stelsel ook aanwezig. De Minister treedt op als aandeelhouder van ProRail B.V. en neemt als bestuursorgaan beslissingen over ProRail B.V.

Door het publiekrechtelijk kader tevens van toepassing te maken, kan ProRail zich niet aan zijn bestuursrechtelijke verplichtingen onttrekken door een beroep te doen op het belang van de vennootschap, zoals dat in het vennootschapsrecht (dus binnen de vennootschap) een rol speelt. Daarmee is het publieke belang stevig verankerd.

Hoe wil de regering dan wel door een duidelijke afbakening, door werkafspraken en/of door een geschillenregeling ervoor zorgen dat de genoemde overlap en spanning zoveel mogelijk ingeperkt wordt?

Ten eerste is ProRail zonder meer gehouden aan haar publiekrechtelijke verplichtingen. ProRail kan zich daaraan niet onttrekken met een beroep op het vennootschappelijk belang. Ook zijn in de statuten van ProRail B.V. voorzieningen getroffen om het belang van de B.V. en het publieke belang overeen te doen komen. Daarnaast is het logisch dat de Minister als aandeelhouder enerzijds en als bestuursorgaan anderzijds beslissingen neemt die in lijn zijn met elkaar. Uiteindelijk is de Minister verantwoordelijk voor een goedwerkend systeem en een goed functionerend ProRail is daarin randvoorwaardelijk.

Ten tweede hebben de opmerkingen van de Raad van State geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel. De reactie op het advies, inclusief aanpassingen naar aanleiding van het advies is terug te vinden in een Kamerstuk van 16 januari 2024⁷.

De regering meende dat in de derde nota van wijziging, zoals die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, de bevoegdheden die aan de Minister zijn toegekend interfereerden met de verantwoordelijkheden van de organen van ProRail B.V. en heeft deze beter onderscheiden. Om te voorkomen dat in de praktijk toch onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de verhouding tussen de bevoegdheden van de organen van ProRail B.V. en die van de Minister zullen schriftelijke werkafspraken gemaakt worden waarbij ook wordt stilgestaan bij hoe om te gaan met verschil in standpunten. Daartoe zullen de samenwerkingsvisie en het daarbij horende interventiemenu die ten behoeve van het publiekrechtelijk zbo in samenwerking tussen ProRail en het ministerie tot stand zijn gebracht, opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet zullen het ministerie en ProRail mogelijke conflictsituaties nabootsen om de werking van de besluitvormingsmechanismen in de praktijk te beproeven. Eventueel kan de Minister beleidsregels stellen over hoe hij vanuit beide rollen met zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden op grond van

Hoe gaat de verantwoordelijke bewindspersoon zich opstellen als sprake is van strijdigheid tussen politieke wensen enerzijds en de

uitvoerbaarheid ervan en eventuele bedreiging van de continuïteit van ProRail als uitvoeringsorganisatie anderzijds?

Zoals ook het geval is in de huidige situatie, is de Minister verantwoordelijk voor een goedwerkend systeem en heeft deze zowel een rol als opdrachtgever (politieke wensen) en als eigenaar (uitvoerbaarheid en continuïteit). In alle gevallen is het van belang dat ProRail open en actief met het ministerie communiceert over eventuele knelpunten. Het ministerie probeert altijd oog te hebben voor de uitvoerbaarheid van beleid. Overigens zou dit ook gelden bij een publiekrechtelijk zbo.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de arbeidsvoorwaarden bij ProRail zich verhouden tot die bij Rijkswaterstaat.

Het geven van een vergelijking van arbeidsvoorwaarden bij ProRail en Rijkswaterstaat is niet eenvoudig. De opbouw van de functiehuizen, de beloningen en ook secundaire arbeidsvoorwaarden verschillen. Grof gesteld, is het totaal aan arbeidsvoorwaarden bij ProRail gunstiger dan bij de Rijksoverheid en dus bij het agentschap Rijkswaterstaat.

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting bij de laatste nota van wijziging dat de regering met het voorliggende voorstel beoogt de in de afgelopen jaren geboekte verbeteringen structureel te borgen. Deze leden horen graag welke verbeteringen de regering bedoelt, waarom deze verbeteringen niet binnen de huidige organisatievorm geborgd zouden kunnen worden en waarom deze verbeteringen zonder het voorliggende voorstel op de tocht zouden staan.

De afgelopen jaren hebben ProRail en het ministerie intensief samengewerkt aan de voorgenomen zbo-vorming van ProRail. Vooruitlopend op de wijziging van de rechtsvorm van ProRail zijn beide organisaties zoveel mogelijk gaan werken als ware ProRail een zbo. Zo is er een samenwerkingsvisie opgesteld op basis van de formele afspraken over sturing, verantwoording en samenwerking volgend uit de Kaderwet, instellingswet en onderliggende regelgeving. Deze kaders worden geborgd door het wetsvoorstel. Zonder deze juridische kaders mist de samenwerkingsvisie haar grondslag.

Ook heeft ProRail reeds adviezen uitgebracht conform de beoogde wettelijke adviesrol. Door de gezamenlijke focus op de behartiging van publieke belangen door ProRail en het ministerie, zal de adviesrol van ProRail als medeoverheid versterkt worden. Meer dan nu als concessiehouder kan het ministerie ProRail als medeoverheid intensief betrekken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector.

Verder heeft het ministerie haar rol van aandeelhouder de afgelopen jaren breder ingevuld, namelijk zoals de Minister in een zbo-sturing pleegt te doen als 'eigenaar' van een zbo. De rol van aandeelhouder heeft zijn

grondslag in het vennootschapsrecht en is van origine bedoeld om te sturen op rendement. In de rol van eigenaar van ProRail als privaatrechtelijk zbo heeft de Minister instrumenten tot zijn beschikking om, met de hulp van een Raad van

Commissarissen, toezicht te houden op de risico's, de doelmatigheid en de continuïteit, zoals een integrale begroting die zowel de wettelijke taken als de bedrijfsvoering omvat. De Minister kan daarom ingrijpen, in het geval het beeld ontstaat dat het niet goed gaat met de organisatie.

ProRail behartigt publieke belangen

De leden van de VVD-fractie lezen in de statuten van ProRail over de publieke belangen die de vennootschap dient. In de statuten zijn voorzieningen getroffen om het belang van de vennootschap en het publieke belang overeen te doen komen. Toch acht de regering het van belang de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de begroting en het meerjarenplan bij de minister te beleggen. Daartoe moeten dan wel schriftelijke werkafspraken worden gemaakt, ook over hoe om te gaan met verschil in standpunten en een samenwerkingsvisie. Ook in de huidige situatie kan met werkafspraken en het opstellen van een gezamenlijke visie de sturing en invloed op de begroting en het meerjarenplan worden vergroot. Deze leden vragen zich af waarom er niet voor die route gekozen wordt, gelet op het feit dat het niet in het belang van ProRail is dat de op haar rustende wettelijke verplichtingen niet worden nageleefd.

In de huidige situatie kunnen aanvullende werkafspraken en een gezamenlijke visie worden gemaakt om de sturing en invloed op de begroting en het meerjarenplan te vergroten, maar niet op vergelijkbare wijze als bij een privaatrechtelijk zbo. Het wetsvoorstel komt onder andere voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken. Dit wordt gedaan door de concessie- en subsidiesystematiek af te schaffen en een sturings- en verantwoordingsinstrumentarium in te richten dat is afgestemd op de publieke taak van ProRail. In de huidige systematiek van

beheerconcessie wordt uitgegaan van een periodieke herijking van de afspraken tussen ProRail en het ministerie. Daarbij is sprake van een contractvorm waarbij beide partijen zich in de voorwaarden dienen te vinden. Door de zbo-vorming van ProRail kan los worden gekomen van de contractuele relatie en kan de aandacht zich meer richten op continue versterking van de

samenwerking.

En wat betekent de wijziging in bevoegdheid (naar goedkeuring van de begroting en het meerjarenplan) in de praktijk? Wat verandert er precies?

Vaststellen betekent dat de organisatie of het bestuursorgaan zelf de beslissing neemt. Goedkeuring behelst een beoordeling van een beslissing die door een ander is genomen. In de gesprekken voorafgaand aan de derde nota van wijziging heeft ProRail erop aangedrongen dat de Minister de begroting en het meerjarenplan van ProRail zou vaststellen, wat uiteindelijk ook in de eerdere versie van de derde nota van wijziging is neergelegd. Dit is na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aangepast. Een zelfstandige organisatie, zoals ProRail, is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een begroting en meerjarenplan. Deze documenten moeten echter overeenstemmen met de beleidsmatige en budgettaire kaders die de Minister stelt. Vandaar dat de Minister een goedkeuringsbevoegdheid heeft. De Minister is verantwoordelijk voor de wijze van uitoefening van deze bevoegdheid en daarmee voor de beoordeling van de vraag of ProRail zich, gelet op haar planning, houdt aan beleidsmatige en budgettaire kaders.

De leden van de CDA-fractie missen een overtuigende analyse waarom is gekozen voor de privaatrechtelijke vorm van een zbo. Deze leden vragen of de regering hier nader op in zou willen gaan.

Zorgen in de sector over de omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo brachten de regering ertoe om het toenmalige wetsvoorstel opnieuw te bezien. Dat gebeurde in nauwe samenwerking met ProRail. De regering is vervolgens met een wijziging van het wetsvoorstel gekomen; van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk zbo. De regering koos hiermee nog steeds voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie.

Tegelijkertijd kwam de regering met deze wijziging tegemoet aan zorgen die leven. Door de organisatievorm van ProRail als B.V. te handhaven, blijft de interne vennootschapsrechtelijke organisatie van ProRail onveranderd. De raad van commissarissen blijft bestaan, werknemers van ProRail worden geen ambtenaar en zij blijven verbonden aan de cao ProRail. Daarnaast hoeven contracten niet te worden omgezet naar een nieuwe juridische entiteit, waardoor het risico dat hierdoor problemen ontstaan zich niet meer kan voordoen. Het behoud van de B.V. benadrukt tevens de randvoorwaarde dat de relatie tussen ProRail en de sector niet wijzigt. Ook heeft ProRail in gesprekken met het ministerie aangegeven dat het privaatrechtelijk zbo de voorkeur geniet ten opzichte van een publiekrechtelijk alternatief en is deze vorm in gezamenlijkheid uitgewerkt.

Deze leden vragen de regering ook naar een analyse waarom gekozen wordt voor een zelfstandig bestuursorgaan ten opzichte van andere manieren van organiseren en borgen.

Het ministerie en ProRail hebben meerdere onderzoeken laten uitvoeren naar de best passende rechtsvorm en in nauwe afstemming een analyse gemaakt. Vanwege het behoud van dezelfde rechtspositie voor de medewerkers van

ProRail en de geldende Europese richtlijnen die eisen stellen aan de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder ligt een agentschap niet voor de hand, waardoor die optie is afgevallen. Een publiekrechtelijk zbo is als het meest passend beoordeeld bij de wens om te komen tot een geschiktere organisatievorm onder de gestelde randvoorwaarden. Omdat deze variant tot zorgen binnen de spoorsector leidde, is overgegaan tot de privaatrechtelijke variant.

De leden vragen de regering hierbij ook nader in te gaan op hoe dit voornemen tot omvorming tot een privaatrechtelijke vorm van een zbo past binnen de letter en geest van het regeerprogramma van de regering.

Het structureel borgen van een goede sturing en verantwoording van ProRail past bij het streven van het kabinet voor betrouwbaar openbaar vervoer.

Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheerder is wenselijk

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat het huidige functioneren van ProRail geen aanleiding geeft tot omvorming. De leden wijzen daarbij op het feit dat diverse spelers in de spoorsector aangeven dat deze omvorming geen concrete knelpunten oplost en daarentegen wel geld, tijd en energie weg zal halen bij het aanpakken van andere problemen op het spoor. Deze leden vragen of de regering op een rij wil zetten welke impact het hele proces van omvorming op deze aanpak van knelpunten op het spoor zal hebben. Deze leden vragen hierbij specifiek in te gaan op vertraging bij de aanpak van hinder, het belang van meer treinen en betere punctualiteitscijfers, drukte in de trein en de prijs van treinkaartjes.

In de periode dat IenW en ProRail het meeste aan het onderwerp zbo-vorming werkten (2018 t/m 2021) zijn de prestaties op het spoor verbeterd, waaruit blijkt dat er geen negatieve effecten zijn geweest of dat deze ten hoogste beperkt zijn geweest. De prijs van treinkaartjes wordt door vervoerders bepaald. De zbo-vorming van ProRail leidt niet tot duurdere treinkaartjes.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar hoe de regering van plan is breed draagvlak, onder zoveel mogelijk spelers in de spoorsector, te gaan verwerven.

De wijziging van het wetsvoorstel naar een privaatrechtelijk zbo is een compromis om tegemoet te komen aan de zorgen die er leven in de sector. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de impact van de zbo- vorming zowel qua tijdsinvestering als financieel voor ProRail minimaal. De implementatieperiode van de zbo-vorming bedraagt circa één jaar en vraagt beperktere aandacht dan het uitwerken van een nieuwe beheerconcessie. Door het behoud van B.V. wijzigt de relatie tussen ProRail en de sector niet. Als laatste heeft ProRail in gesprekken met het ministerie aangegeven dat het privaatrechtelijk zbo de voorkeur geniet ten opzichte van een publiekrechtelijk alternatief en is deze vorm in gezamenlijkheid uitgewerkt.

Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk

De leden van de D66-fractie constateren dat in de afgelopen 15 jaar veel verschillende voorstellen zijn gedaan die gaan over de juridische vorm van sturing en verantwoording van ProRail. Deze leden vragen de regering waarom zij ervoor heeft gekozen om het bestaande voornemen van de vorige regering, een privaatrechtelijk zbo, door te zetten en niet kiest voor een publiekrechtelijk zbo. Daarbij wijzen deze leden erop dat er op dit moment geen acuut probleem lijkt te zijn dat moet worden opgelost en er forse kritiek is op het voorstel.

Het doel van dit wetsvoorstel is de aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail te verbeteren. Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken.

Zorgen over de omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo brachten de regering tot een wijziging naar een privaatrechtelijk zbo. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de impact van de zbo-vorming zowel qua tijdsinvestering als financieel voor ProRail minimaal. De implementatieperiode van de zbo-vorming bedraagt circa één jaar en vraagt beperktere aandacht dan het uitwerken van een nieuwe beheerconcessie. Door het behoud van de B.V. wijzigt de relatie tussen ProRail en de sector niet. Als laatste heeft ProRail in gesprekken met het ministerie aangegeven dat het privaatrechtelijk zbo de voorkeur geniet ten opzichte van een publiekrechtelijk alternatief en is deze vorm in gezamenlijkheid uitgewerkt.

Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording

Heldere positionering

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering van mening is dat een scherpere, verduidelijkte en vereenvoudigde aansturing van ProRail niet mogelijk is met bestaande instrumenten, zoals bijvoorbeeld via de statuten, de aandeelhoudersvergadering, contractuele afspraken of wettelijke bepalingen.

De bestaande situatie met een concessie- en subsidiesystematiek wekt onterecht de indruk dat IenW en ProRail met elkaar werken als overheid en onderneming. Het doel van het voorstel is om de aansturing van ProRail en de verantwoording door ProRail te verbeteren. Dit wordt gedaan door de concessie- en subsidiesystematiek af te schaffen en een sturings- en verantwoordingsinstrumentarium in te richten dat is afgestemd op de publieke taak van ProRail. Hier komt echter geen verandering in wanneer gesleuteld blijft worden aan bestaande instrumenten in een stelsel dat niet ontworpen is voor de feitelijke situatie.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verbeterlagen het ministerie inmiddels zelf heeft doorgevoerd als het gaat om verheldering en versterking van de rollen als aandeelhouder, concessieverlener en stelselverantwoordelijke.

Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken. Het wetsvoorstel vervangt voor ProRail de concessie- en subsidiesystematiek. Verbeterslagen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, stonden dan ook vooral in het teken van de naderende zbo- vorming. Vooruitlopend op de wijziging van de rechtsvorm zijn IenW en ProRail al zoveel mogelijk gaan werken als ware ProRail een zbo. Zo is er een samenwerkingsvisie opgesteld, heeft ProRail adviezen uitgebracht conform de beoogde wettelijke adviesrol en heeft het ministerie de rol van aandeelhouder breder ingevuld. Met het wetsvoorstel worden instrumenten structureel geborgd.

Op welke wijze kijkt de regering naar zichzelf met betrekking tot de veranderingen die nodig zijn om de aansturing van ProRail te versterken?

ProRail en IenW zijn vooruitlopend op de wijziging van de rechtsvorm van ProRail al zoveel mogelijk gaan werken als ware ProRail een zbo. In het kader van de zbo-vorming is destijds het programma "Samen anders" ingericht waarin IenW en ProRail nauw hebben samengewerkt om uit te werken wat er in het kader van de omvorming aan beide zijden nodig is,

zowel juridisch als meer in termen van cultuur, houding en gedrag. In dat kader is bijvoorbeeld een samenwerkingsvisie uitgewerkt waarin ieders rollen en verantwoordelijkheden beschreven zijn en de principes die beleid en uitvoering voor de onderlinge samenwerking belangrijk vinden.

IenW heeft een organisatieonderzoek laten uitvoeren naar de samenwerking in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de aandeelhouder vooruitlopend op het van toepassing worden van de Kaderwet nadrukkelijker een rol heeft in de sturingsrelatie. Zo voerden IenW en ProRail voorheen al geregeld overleg tussen de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal en leden van de Raad van Bestuur van ProRail. Sinds een aantal jaren is ook de aanwezigheid van de secretaris- generaal toegevoegd, in zijn rol als vertegenwoordiger van de staatssecretaris als aandeelhouder en toekomstig eigenaar. IenW en ProRail hebben ook diverse gezamenlijke opleidingsdagen uitgevoerd, voor medewerkers op relevante posities in beide organisaties, zodat die beter van elkaar begrijpen wat de andere partij nodig heeft om gezamenlijk tot een beter resultaat te komen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat “(...) het huidige goede presteren van ProRail ook het juiste moment creëert voor de voorgestelde omvorming. Nu de dagelijkse gang van zaken minder zorgen geeft, kunnen met het oog op de toekomst structurele aanpassingen worden doorgevoerd.”. Deze leden kunnen zich niet vinden in de constatering dat de dagelijkse gang van zaken minder zorgen heeft. Er is sprake van een enorme onderhoudsopgave op het spoor en de directie van ProRail heeft laten weten zich gesteld te zien staan voor extra en complexe onderhoudsopgaven. De prestaties op het spoor – ook bij de NS - staan onder druk of zijn ondermaats, mede als gevolg van de onderhoudsopgave op het spoor. En ook het spoorgoederenvervoer staat onder druk. Deze leden zijn van mening dat een omvangrijke omvorming zoals wordt voorgesteld, leidt tot afleiding van de uitvoering van de kerntaken. De kerntaken zijn gericht op het veilig en betrouwbaar functioneren van het spoor en staan onder druk door de enorme onderhoudsopgave waar ProRail en haar partners voor staat. Is de regering het eens met deze leden dat een omvangrijke omvorming, wat een veranderproces en vele uren zal vergen van medewerkers van ProRail (maar ook van verbonden partijen), zal leiden tot minder focus op de kerntaken?

Doordat de B.V. blijft bestaan, blijft de interne vennootschapsrechtelijke organisatie van ProRail onveranderd en worden werknemers van ProRail geen ambtenaar. Bovendien hoeven contracten niet omgezet te worden naar een nieuwe juridische entiteit, waardoor het risico dat hierdoor problemen ontstaan verdwijnt. De implementatie van de omvorming en de benodigde investering, zowel qua tijd als financieel, voor ProRail en

het ministerie is daarmee minimaal, waarbij het mogelijk blijft om tijdens de implementatie van het wetsvoorstel de benodigde focus te behouden op de uitdagingen op het spoor. Het ontwikkelen van een nieuwe beheerconcessie als alternatief voor een privaatrechtelijk zbo is geen eenvoudiger alternatief.

Vereenvoudiging van aansturing

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke voorbeelden er zijn van situaties waarin sprake was van uiteenlopende belangen van enerzijds de vennootschap en anderzijds publiek belang. Daarbij vragen de leden om aan te geven waarom de regering deze voorbeelden niet ook op een andere wijze, bijvoorbeeld via het aandeelhouderschap, afspraken in de concessie, subsidievoorwaarden, contractuele afspraken of door goed overleg tussen de partijen onderling tot oplossingen kunnen leiden.

Medewerkers van ProRail zetten zich dagelijks met veel betrokkenheid in voor de publieke belangen op het spoor. In de statuten van ProRail B.V. zijn voorzieningen getroffen om het belang van de vennootschap en het publieke belang overeen te doen komen. Desalniettemin passen de privaatrechtelijke vorm van ProRail en het systeem van concessie- en subsidieverlening niet goed bij de publieke taken van ProRail. IenW heeft er bijvoorbeeld belang bij om gevraagde informatie snel te ontvangen. Bij een informatievraag vanuit IenW prevaleert straks het publieke belang en kan ProRail niet weigeren met een beroep op het vennootschappelijk belang.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat als ProRail onvoldoende presteert, er geen organisatie die haar taak over kan nemen en dat er extra sturings- en verantwoordingsinstrumenten zijn opgenomen, vanwege het ontbreken van deze concurrentieprikkels. Op welke wijze is de regering van mening dat de concurrentieprikkels groter wordt na de omvorming zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel?

De concurrentieprikkels worden niet groter na de zbo-vorming. De regering heeft bedoeld te zeggen dat de concurrentie bij het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur ontbreekt en dat dus een concessie- en subsidiesystematiek die de indruk wekt dat IenW en ProRail met elkaar werken als overheid en onderneming geen doel dient.

Op welke wijze meent zij dat de innovatiekracht zal toenemen als ProRail zou worden omgevormd van een besloten vennootschap (bv) naar een zbo?

Het toe laten nemen van de innovatiekracht is geen doel van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel heeft geen effect, negatief dan wel positief, op de innovatiekracht van ProRail. Conform de randvoorwaarden is er geen inmenging in de dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail. Een beter sturings- en verantwoordingsinstrumentarium biedt wel 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. Een expliciete adviesrol van ProRail kan de stem van de spoorsector vergroten bij integrale mobiliteitsafwegingen. ProRail blijft overigens een B.V. in het wetsvoorstel van een privaatrechtelijk zbo.

Op welke wijze meent zij dat de efficiëntie van de organisatie van ProRail en in de samenwerking met alle partijen in de spoorsector erop vooruit zou gaan?

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de randvoorwaarde gehanteerd dat er geen inmenging is in de dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail. Voor een groot deel van de taakuitvoering zal door de organisatie van ProRail daarom de huidige werkwijze gecontinueerd worden.

Randvoorwaarde voor de zbo-vorming is dat de veranderende organisatievorm geen impact heeft op de relatie tussen ProRail en de sectorpartijen wanneer zij samenwerken om de uitdagingen op het spoor het hoofd te bieden. Een beter sturings- en verantwoordingsinstrumentarium biedt wel 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. Een expliciete adviesrol van ProRail kan de stem van de spoorsector vergroten bij integrale mobiliteitsafwegingen, vergelijkbaar met die van Rijkswaterstaat. Een betere samenwerking heeft daarmee een positieve uitwerking op de uitvoeringspraktijk en de beleidsvorming.

Baten voor betrokkenen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een continue strategische dialoog nu niet mogelijk zou zijn met ProRail.

Een strategische dialoog tussen ProRail, de opdrachtgever en de aandeelhouder is nu ook mogelijk en wordt ook gevoerd. Dit is echter geen verplichting en gebeurt vanuit de persoonlijke invulling. Vanuit de Kaderwet wordt deze basis geïnstitutionaliseerd. Goede relaties zijn ook daarbij belangrijk, maar de kaders helpen om het goede gesprek te voeren.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat voor een betere samenwerking tussen de minister en ProRail en voor een adequate informatievoorziening niet een omvangrijke omvorming nodig is waarvan de uitkomst ongewis is voor de betrokken partijen. De regering geeft aan dat de omvorming kán bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het spoorproduct voor reizigers en verladers. Tegelijkertijd maakt de

regering niet concreet wat eventuele kwaliteitsverbeteringen zijn. Kan de regering hier meer specifieke en meetbare voorbeelden van geven?

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de randvoorwaarde gehanteerd dat er geen inmenging is in de dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail. Het voorstel biedt de basis voor een goede samenwerking tussen het ministerie van IenW en ProRail in de toekomst. Doel van het voorstel is om de aansturing van ProRail en de verantwoording door ProRail te verbeteren. Een beter sturings- en verantwoordingsinstrumentarium 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. Een expliciete adviesrol van ProRail kan de stem van de spoorsector, waaronder de reizigers en verladers, vergroten bij integrale mobiliteitsafwegingen. Een betere samenwerking heeft daarmee een positieve uitwerking op de uitvoeringspraktijk en de beleidsvorming.

De leden van de VVD-fractie hebben in het rondetafelgesprek van 23 januari 2025 jl. van de CEO van ProRail vernomen dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot beter sturing, verantwoording en transparantie. Ook andere relevante partijen in de spoorsector hebben aangegeven weinig heil te zien in de omvorming. Deze partijen hebben allemaal behoefte aan focus van ProRail op de kerntaken die ervoor zorgen dat Nederland bereikbaar wordt gemaakt en gehouden. Deze leden vragen hoe de regering de omvorming van ProRail voor zich ziet, als partijen die nauw samenwerken met ProRail de voordelen van de omvorming niet zien?

Het ministerie deelt de analyse van de CEO van ProRail niet. Baten van de zbo-vorming ten opzichte van de huidige situatie zijn onder meer een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering, een eenvoudiger en meer integrale aansturing, een grotere focus op de middellange termijn, betere samenwerking, inrichting van een continue strategische dialoog tussen de Minister en ProRail, een betere benutting van de kennis van ProRail en een meer adequate informatievoorziening. Dit komt ten goede aan de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de Minister en ProRail, aan de verantwoording door de Minister aan de Kamer en aan het algemeen functioneren van ProRail binnen de spoorsector.

Deze leden vragen zich af of de omvorming daarmee niet averechts kan uitpakken en vragen de regering hierop te reflecteren.

Het ministerie verwacht niet dat het wetsvoorstel averechts zal uitpakken. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de impact van de zbo-vorming zowel qua tijdsinvestering als financieel voor ProRail minimaal. Door het behoud van de B.V. wijzigt de relatie tussen ProRail en de sector niet.

Er heerst onduidelijkheid over de feiten rondom de zbo-vorming. Ook loopt de discussie over de rechtsvorm van de organisatie van ProRail al geruime tijd. De onrust die is ontstaan werkt averechts en de zbo-vorming laat nog steeds op zich wachten. Het is nu dus tijd om die discussie af te ronden.

Hoofdpijnen van het voorstel

Adviestaken richting Minister en regionale concessieverleners

De leden van de SGP-fractie constateren dat ProRail aangegeven heeft nauwer betrokken te willen worden bij de departementale besluitvorming. Waarom zou de gewenste adviesrol voor ProRail niet gewoon binnen de huidige organisatievorm vormgegeven kunnen worden, zo vragen deze leden.

ProRail heeft aangegeven nauwer betrokken te willen worden bij de besluitvorming die op het ministerie plaatsvindt. Een expliciete adviesrol van ProRail kan de stem van de spoorsector vergroten bij integrale

mobiliteitsafwegingen. Met de zbo-vorming wordt het publieke karakter van ProRail verankerd en de adviesrol als taak vastgelegd in de wet. Door de gezamenlijke focus op de behartiging van publieke belangen door ProRail en het ministerie, zal de adviesrol van ProRail als medeoverheid versterkt worden. Meer dan nu als concessiehouder zal ProRail als medeoverheid intensief kunnen worden betrokken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector en kan ProRail deelnemen aan besluitvormingsprocessen, vergelijkbaar met de positie van Rijkswaterstaat.

Samenwerkingsvisie

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er naast het wijzigen van de juridische structuur, voldoende andere mogelijkheden zijn voor goede sturing en verantwoording van ProRail. Deze leden vragen de regering hoe zij, náást de juridische structuurwijziging, de sturing op ProRail structureel de afgelopen tijd heeft verbeterd en nog gaat verbeteren. Bijvoorbeeld door het verbeteren van de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen het departement en ProRail.

De afgelopen jaren hebben ProRail en het ministerie intensief samengewerkt aan de voorgenomen zbo-vorming van ProRail. Vooruitlopend op de wijziging van de rechtsvorm van ProRail zijn beide organisaties zoveel mogelijk gaan werken als ware ProRail een zelfstandig bestuursorgaan. Zo is er een samenwerkingsvisie opgesteld op basis van de formele afspraken over sturing, verantwoording en samenwerking volgend uit de Kaderwet, instellingswet en onderliggende regelgeving. Deze kaders worden geborgd door het wetsvoorstel. Zonder deze juridische kaders mist de samenwerkingsvisie haar grondslag.

Ook heeft ProRail reeds adviezen uitgebracht conform de beoogde wettelijke adviesrol. Door de gezamenlijke focus op de behartiging van publieke belangen door ProRail en het ministerie, zal de adviesrol van ProRail als medeoverheid versterkt worden. Meer dan nu als concessiehouder kan het ministerie ProRail als medeoverheid intensief betrekken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector.

Verder heeft het ministerie haar rol van aandeelhouder de afgelopen jaren breder ingevuld, namelijk zoals de Minister in een zbo-sturing pleegt te doen als 'eigenaar' van een zbo. De rol van aandeelhouder heeft zijn grondslag in het vennootschapsrecht en is van origine bedoeld om te sturen op rendement. In de rol van eigenaar van ProRail als privaatrechtelijk zbo heeft de Minister instrumenten tot zijn beschikking om, met de hulp van een Raad van Commissarissen, toezicht te houden op de risico's, de doelmatigheid en de continuïteit, zoals een integrale begroting die zowel de wettelijke taken als de bedrijfsvoering omvat. De Minister kan daarom ingrijpen, in het geval het beeld ontstaat dat het niet goed gaat met de organisatie.

Gevolgen voor betrokkenen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welk beeld zij heeft van de tijd/capaciteit en de kosten die een eventuele omvorming met zich mee zal brengen voor alle betrokkenen. Deze leden vragen de regering dit zoveel mogelijk te kwantificeren voor ProRail en haar medewerkers, de vervoerders, reizigers en verladers.

De benodigde investering, zowel qua tijd als financieel, is voor ProRail en het ministerie minimaal. Er is door een kernteam van medewerkers van zowel IenW als ProRail de afgelopen jaren gewerkt aan de voorbereiding van de wet- en regelgeving en de implementatie. De voorbereiding heeft geleid tot incidentele kosten van in totaal ca. € 11 mln. De structurele kosten (vanaf inwerkingtreding) voor de publiekrechtelijke variant zijn in 2022 geraamd op ca. € 3 miljoen per jaar. Dit waren kosten voor het voldoen aan de Woo, een splitsing van de administratie i.v.m. wettelijke eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse toetsen door Bureau ICT-toetsing en het van toepassing zijn van regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht. Voor de privaatrechtelijke variant wordt eenzelfde orde van grootte verwacht voor de structurele kosten. De genoemde structurele kosten zijn vergelijkbaar met kosten die andere zbo's maken. De structurele kosten bedragen minder dan 0,1% van de totale jaarlijkse kosten van ProRail. ProRail wordt hiervoor gecompenseerd, dus dit zal geen kosten of capaciteitsbeslag opleveren voor vervoerders, reizigers en verladers.

En hoeveel zekerheid is er over de extra capaciteit en kosten die de omvorming met zich mee zal brengen?

ProRail heeft de structurele kosten in 2022 geraamd en deze zijn getoetst door het ministerie.

Gevolgen voor ProRail

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering in beeld heeft of ProRail de veranderingen die zij zou moeten doorvoeren in de organisatie, als gevolg van dit wetsvoorstel, aan kan zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening en van het financieel beheer.

ProRail kan dit met beperkte specifieke versterkingen aan. De beperkte specifieke versterkingen zien bijvoorbeeld op het voldoen aan de Woo en Archiefwet. Hiervoor wordt ProRail gecompenseerd. Door de organisatievorm van ProRail als B.V. te handhaven, blijft de interne vennootschapsrechtelijke organisatie van ProRail onveranderd. De raad van commissarissen blijft bestaan, werknemers van ProRail worden geen ambtenaar en zij blijven verbonden aan de cao ProRail. Daarnaast hoeven contracten niet te worden omgezet naar een nieuwe juridische entiteit, waardoor het risico dat hierdoor problemen ontstaan zich niet meer kan voordoen.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat de ondernemingsraad de vraag opwerpt of in de vorm van privaatrechtelijk zbo btw-ondernemer kan blijven. Deze leden vragen de regering deze vraag te beantwoorden en daarbij ook in te gaan op de voor- en nadelen en de gevolgen hiervan, inclusief de financiële impact.

Deze vraag kwam ook naar voren in de position papers en het rondetafelgesprek. Onzekerheid over de btw-positie bestaat zowel bij de zbo- vorming als bij een nieuwe beheerconcessie. Voor de btw-situatie moet namelijk niet alleen beoordeeld worden of sprake is een publiekrechtelijk lichaam, maar ook of de organisatie handelt als een overheid of niet. Het oordeel van de Belastingdienst volgt na afronding van definitieve besluitvorming over de organisatievorm van ProRail.

De inzet is dat de btw-positie niet verandert. Mocht dat wel zo zijn, dan is compensatie binnen de Rijksoverheid mogelijk. Dan gelden namelijk de compensatieafspraken die met het ministerie van Financiën zijn gemaakt. Overal waar kostenverhogingen of verlagingen als gevolg van de genoemde fiscale effecten van de zbo-vorming optreden, ontstaan even grote verhogingen of verlagingen voor de belastingopbrengsten. Per saldo heeft een veranderde btw-positie dus geen effect op de kosten. Dit kan tevens als een reactie worden beschouwd op de zorgen die enkele partijen uitten rondom het rondetafelgesprek.

De leden van de SGP-fractie horen graag of ProRail btw-ondernemer blijft als sprake is van een privaatrechtelijk zbo.

De onzekerheid over de btw-positie bestaat zowel bij de zbo-vorming als bij een nieuwe beheerconcessie. Voor de btw-situatie moet namelijk niet alleen beoordeeld worden of sprake is een publiekrechtelijk lichaam, maar ook of de organisatie handelt als een overheid of niet. Het oordeel van de Belastingdienst volgt na afronding van definitieve besluitvorming over de organisatievorm van ProRail.

De inzet is dat de btw-positie niet verandert. Mocht dat wel zo zijn, dan is compensatie binnen de Rijksoverheid mogelijk. Dan gelden namelijk de compensatieafspraken die met het ministerie van Financiën zijn gemaakt. Overal waar kostenverhogingen of verlagingen als gevolg van de genoemde fiscale effecten van de zbo-vorming optreden, ontstaan even grote verhogingen of verlagingen voor de belastingopbrengsten. Per saldo heeft een veranderde btw-positie dus geen effect op de kosten.

Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector

De leden van de VVD-fractie vragen of een gevolg van een directere en strakkere sturing via een zbo-constructie ook tot gevolg zou kunnen hebben dat ProRail zich niet optimaal vrij voelt in haar onafhankelijkheid ten aanzien van de capaciteitsverdeling over verschillende (reizigers)vervoerders. Welke garanties zijn er voor de onafhankelijkheid die ProRail moet bezigen in relatie tot de capaciteitsverdeling van het spoor?

Er moet worden voldaan aan de Europese richtlijnen die eisen stellen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder. De lidstaat mag kaders stellen voor, maar geen beslissende invloed uitoefenen op de essentiële functies: de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en de infrastructuurheffingen. De onafhankelijkheid is dus geborgd.

Hoe hangt het wetsvoorstel samen met het voorstel waar de Europese Commissie (EC) momenteel aan werkt voor het gebruik van de spoorweginfrastructuurcapaciteit in de EU, waarin op dit moment geen voorrangspositie voor openbare dienstcontracten geldt?

De onderhandelingen over de bedoelde verordening vinden op dit moment nog plaats. Over de uiteindelijke inhoud is nog niets met zekerheid te zeggen. Ook niet over op welke wijze de prioriterings- en verdelingsregels voor de capaciteit precies tot stand komen. In het voorstel voor de verordening zijn veel taken bij de infrastructuurbeheerders en het Europese samenwerkingsverband van

deze beheerders neergelegd. Een groot deel van deze taken wordt nu ook reeds uitgevoerd door de infrastructuurbeheerders.

Financiële effecten omvorming

De leden van de D66-fractie denken dat de transitie naar een privaatrechtelijk zbo ProRail tijd en geld zal kosten. Deze leden constateren dat ProRail vraagt om een ruime implementatietermijn. Zij vragen de regering hierop te reflecteren en aan te geven hoe zij tegemoet kan komen aan de zorgen van ProRail ter beschikking stelt.

De nog benodigde investering voor de implementatie, zowel qua tijd als financieel, voor ProRail en het ministerie minimaal. De structurele kosten (vanaf inwerkingtreding) voor de publiekrechtelijke variant zijn in 2022 geraamd op ca. € 3 miljoen per jaar. Dit waren kosten voor het voldoen aan de Woo, een splitsing van de administratie i.v.m. wettelijke eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse toetsen door Bureau ICT-toetsing en het van toepassing zijn van regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht. Voor de privaatrechtelijke variant wordt eenzelfde orde van grootte verwacht voor de structurele kosten.

De implementatieperiode van de zbo-vorming bedroeg voor de publiekrechtelijke variant circa één jaar. Voor de implementatietermijn van de omvorming tot privaatrechtelijk zbo zullen IenW en ProRail gezamenlijk bezien wat een redelijke termijn is, die de organisatie aankan. Bijvoorbeeld voor het inrichten van specifieke versterkingen van de organisatie voor het voldoen aan de Woo en Archiefwet.

Internetconsultatie

De leden van de BBB-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat er voldoende waarborgen zijn om bedrijfsgevoelige informatie te beschermen. Deze leden vragen zich af hoe die bescherming in de praktijk wordt gegarandeerd.

ProRail heeft in zijn contractuele voorwaarden bepalingen opgenomen over de vertrouwelijkheid van bepaalde bedrijfsgevoelige informatie. De Woo wordt als gevolg van het wetsvoorstel van toepassing op ProRail. Die wet stelt dat openbaarmaking van informatie achterwege blijft indien het bedrijfs- en

fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, of indien het openbaar maken van de informatie niet opweegt tegen de bescherming van het belang van

andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Tot slot bepaalt het voorstel expliciet dat gegevens die de beheerder verzamelt

ter voorkoming van incidenten en ongevallen als bedoeld binnen de spoorwegveiligheidsrichtlijn niet openbaar zijn.

Hoe zal de openbaarheid de bereidheid tot informatie delen niet zal schaden? Hoe wordt voorkomen dat door de Wet open overheid (Woo) de relatie met de sector wordt verstoord?

De Woo en het wetsvoorstel bieden voldoende waarborgen dat informatie die betrekking heeft op incidenten of vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens niet wordt geopenbaard. Vervoersondernemingen, aannemers en andere partijen kunnen daarop vertrouwen.

Wat gebeurt er als de Woo in de praktijk toch leidt tot ongewenste openbaarmaking van gevoelige informatie?

ProRail dient zich te houden aan de wet. Als zij dat niet doet, kunnen betrokkenen juridische procedures starten. Bovendien zal het ministerie ProRail daar op aanspreken.

Derde nota van wijziging

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering welk probleem met dit wetsvoorstel wordt opgelost.

Het doel van dit wetsvoorstel is de aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail te verbeteren. ProRail is in zijn huidige rechtsvorm van B.V. een privaatrechtelijke rechtspersoon, maar heeft in de aard van zijn taken en de wijze van financiering een publiek karakter. Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de aansturing van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of het samenvoegen van NS en ProRail tot één groot Nederlands spoorbedrijf is overwogen en zo nee, waarom niet.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, dat in de eerste vorm in 2020 naar de Kamer is gestuurd, is niet overwogen NS en ProRail tot één groot Nederlands spoorbedrijf samen te voegen.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering om te omschrijven welke additionele bevoegdheden zij krijgt, naar aanleiding van dit wetsvoorstel, om zo meer grip op ProRail en de spooropgave te krijgen.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of de bevoegdheden die zij nu als beheer-en concessieverlener heeft afwijken van de wettelijke taken die straks aan ProRail als zbo worden opgelegd, en zo ja, deze dan te omschrijven.

Het concessiestelsel wordt voor ProRail beëindigd; de activiteiten die ProRail verricht worden bij wet aan ProRail opgedragen. De wijze van aansturing wordt neergelegd in wettelijke voorschriften. Daarmee ontstaat een stabiele systematiek die niet periodiek opnieuw hoeft te worden ingericht. De subsidiesystematiek wordt vervangen door een jaarlijkse begrotingsbijdrage die wordt gebaseerd op de door de Minister goedgekeurde begroting over de wettelijke en overige overeengekomen taken. Aan ProRail B.V. wordt openbaar gezag toegekend, waardoor ProRail een privaatrechtelijk zbo wordt en waarmee de Kaderwet van toepassing wordt. Waar nodig zijn bepalingen uit de Kaderwet en andere publieke kaders die niet automatisch van toepassing zijn op het privaatrechtelijke zbo, zoals de regels van de Woo en Archiefwet, op ProRail van toepassing verklaard. De Kaderwet en de Spoorwegwet bieden zo de belangrijke instrumenten voor de nieuwe wijze van aansturing en de verantwoording.

Op basis van de Kaderwet en de Spoorwegwet wordt een jaarlijkse planning- en controlcyclus ingericht die ziet op meer integrale sturing in meerjarig perspectief dan in de huidige beheerconcessie. Belangrijke onderdelen daarvan zijn de goedkeuring door de Minister van de jaarlijkse begroting in meerjarig perspectief en het meerjarenplan. De Minister kan regels stellen over de verschillende plannings- en verantwoordingsinstrumenten en kan op basis van zijn bevoegdheden (waaronder de goedkeuringsbevoegdheid) afdwingen dat deze regels worden nageleefd. Het voorstel kent uitgebreide informatieverplichtingen. Ook kent de Kaderwet een algemeen inlichtingenrecht van de Minister.

Aanvullend is rondom het rondetafelgesprek gebleken dat er bij enkele sectorpartijen onduidelijkheid bestaat over het voortbestaan van de gelijkgerichte sturing tussen ProRail als beheerder van de

hoofdspoorweginfrastructuur en de concessiehouder van het hoofdrailnet. Die onduidelijkheid is weg te nemen. Het principe van gelijkgerichte sturing blijft overeind wanneer de zbo-vorming een feit wordt. Ook blijven de gezamenlijke prestatieafspraken voor ProRail en voor de concessiehouder van het hoofdrailnet gelden. Beide zaken staan niet in het wetsvoorstel zoals dat momenteel aanhangig is in de Tweede Kamer, maar worden vastgelegd in de lagere regelgeving.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de regering in 2020 van mening was dat een privaatrechtelijk zbo niet wenselijk zou zijn. Deze leden vragen aan de regering welke gebeurtenis of activiteit ertoe heeft geleid waardoor de regering terugkomt op dit standpunt.

Zorgen in de sector over de omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo de regering ertoe om het toenmalige wetsvoorstel opnieuw te bezien.

Dat gebeurde in nauwe samenwerking met ProRail. De regering is vervolgens met een wijziging van het wetsvoorstel gekomen; van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk zbo. De regering koos hiermee nog steeds voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie. Tegelijkertijd kwam de regering met deze wijziging tegemoet aan zorgen die leven. Ook heeft ProRail in gesprekken met het ministerie aangegeven dat het privaatrechtelijk zbo de voorkeur geniet ten opzichte van een publiekrechtelijk alternatief en is deze vorm in gezamenlijkheid uitgewerkt.

De leden van de PVV-fractie constateren dat er geen evaluatiebepaling is opgenomen in het wetsvoorstel. De leden vragen aan de regering waarom is besloten af te wijken van artikel 39 van de kaderwet zbo's die voorziet in een verplichting van een vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's.

Artikel 39 Kaderwet is van toepassing. Het zbo zal elke vijf jaar geëvalueerd worden.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering waarom het noodzakelijk is dat het adviesrecht van ProRail wettelijk moet worden verankerd. Deze leden stellen deze vragen met de achterliggende gedachte dat ProRail al "trusted advisor" is en deze adviesrol serieus neemt.

Met de zbo-vorming wordt de adviesrol als taak vastgelegd in de wet. De adviesrol van ProRail wordt als medeoverheid hierdoor versterkt. Meer dan nu als concessiehouder zal ProRail als medeoverheid intensief kunnen worden betrokken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector en kan ProRail deelnemen aan besluitvormingsprocessen, vergelijkbaar met de positie van Rijkswaterstaat.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering om een financiële paragraaf op te nemen in de nota van wijziging. Voorts vragen deze leden om in deze financiële paragraaf in te gaan op de te verwachten kosten die ProRail moet maken om te voldoen aan de Woo en aan de vereiste begrotingssystematiek.

De nota van wijziging kan niet meer worden aangepast. Het antwoord op de vraag van de leden van de PVV wordt daarom hier gegeven. De structurele kosten (vanaf inwerkingtreding) voor de publiekrechtelijke variant zijn in 2022 geraamd op ca. € 3 miljoen per jaar. Dit waren kosten voor het voldoen aan de Woo, een splitsing van de administratie i.v.m. wettelijke eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse toetsen door Bureau ICT-toetsing en het van toepassing zijn van regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht. Voor de privaatrechtelijke variant wordt eenzelfde orde van grootte verwacht voor de structurele kosten. De genoemde structurele kosten zijn vergelijkbaar met kosten die andere

zbo's maken. De structurele kosten bedragen minder dan 0,1% van de totale jaarlijkse kosten van ProRail. ProRail wordt hiervoor gecompenseerd, dus dit zal geen kosten of capaciteitsbeslag opleveren voor vervoerders, reizigers en verladers.

De leden van de PVV-fractie lezen dat deze nota van wijziging is opgesteld in samenwerking met ProRail. De leden constateren echter dat de ondernemingsraad van ProRail tegen het omvormen van de organisatie naar een privaatrechtelijk zbo is. Deze leden vragen aan de regering hoe de opstelling van de ondernemingsraad zich verhoudt tot de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

Het wetstraject is in nauwe samenwerking met ProRail doorlopen. Er is door een kernteam van medewerkers van IenW en ProRail de afgelopen jaren gewerkt aan de voorbereiding van de wet- en regelgeving en de implementatie. Vanuit het ministerie is er regelmatig contact geweest met de OR om over hun zorgen te spreken. Het huidige voorstel komt tegemoet aan een deel van de zorgen van de OR. Het is mogelijk om tijdens de implementatie van het wetsvoorstel de benodigde focus te behouden op de uitdagingen op het spoor. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de impact van de zbo-vorming zowel qua tijdsinvestering als financieel voor ProRail minimaal. Het ministerie en de OR van ProRail verschillen van inzicht over de mogelijkheden die het huidige verantwoordings- en sturingsinstrumentarium biedt. De OR merkt nog op dat een privaatrechtelijk zbo afwijkt van artikel 4 van de Kaderwet. Dat klopt. In goed overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken is besloten hiervan af te wijken om zo tegemoet te komen aan de zorgen van de sector.

De leden van de PVV-fractie constateren dat aanvullende werkafspraken gemaakt moeten worden met ProRail over hoe om te gaan met rolvastheid en wanneer er sprake is van verschil in standpunten. Deze leden vragen aan de regering of het maken van aanvullende werkafspraken niet nodig zou hoeven zijn, in de wetenschap dat dit wetsvoorstel ertoe zou moeten leiden dat de regering meer grip op ProRail krijgt.

Na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de derde nota van wijziging is samen met ProRail de verhouding tussen de vennootschapsrechtelijke bevoegdheden en publiekrechtelijke bevoegdheden opnieuw bekeken in het bijzonder waar het gaat om rolvastheid en praktische uitvoerbaarheid. Dat heeft geleid tot aanpassing van de derde nota van wijziging. In de versie die aan de Afdeling is voorgelegd was een aantal bevoegdheden niet op de juiste plek belegd. Met de aanpassing wordt een zuiverder onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de

(organen van) de B.V. en de bevoegdheden van de Minister als bestuursorgaan.

Om te voorkomen dat in de praktijk toch onduidelijkheid ontstaat over de verhouding tussen de bevoegdheden van de organen van ProRail B.V. en die van de Minister zullen schriftelijke werkafspraken gemaakt worden waarbij ook wordt stilgestaan hoe om te gaan met verschil in standpunten.

De leden van de PVV-fractie constateren dat met deze derde nota van wijziging de verantwoordelijkheden van de minister met betrekking tot de begroting en het meerjarenplan is herzien. Die behoeven geen vaststelling meer door de minister, maar deze heeft slechts een goedkeuringsbevoegdheid. Deze leden vragen aan de regering om het verschil te duiden en uit te leggen wat er in de praktijk verandert.

Vaststellen betekent dat de organisatie of het bestuursorgaan zelf de beslissing neemt. Goedkeuring behelst een beoordeling van een beslissing die door een ander is genomen. Een zelfstandige organisatie, zoals ProRail, is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een begroting en meerjarenplan. Deze documenten moeten echter overeenstemmen met de beleidsmatige en budgettaire kaders die de Minister stelt. Vandaar dat de Minister een goedkeuringsbevoegdheid heeft. De Minister is verantwoordelijk voor de wijze van uitoefening van deze goedkeuringsbevoegdheid en daarmee voor de beoordeling van de vraag of ProRail zich, gelet op zijn planning, houdt aan beleidsmatige en budgettaire kaders.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de Raad van State (RvS) signaleert dat door te kiezen voor een privaatrechtelijk zbo in plaats van een publiekrechtelijke variant, er een dubbelrol ontstaat voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze leden constateren verder dat de minister vanuit verschillende rollen zal worden geconfronteerd met de spanning tussen het belang van de vennootschap enerzijds en het algemeen belang anderzijds. Daarnaast constateren deze leden dat de RvS opmerkt dat deze spanning in de huidige situatie ook al aanwezig is. Deze leden vragen aan de regering of zij erkent dat dit probleem niet wordt opgelost met dit wetsvoorstel en eventueel kan worden versterkt.

Met betrekking tot het privaatrechtelijk zbo heeft de Minister, zoals de Raad van State terecht gesignaleerd heeft, een specifieke dubbelrol die hij in het publiekrechtelijk zbo niet zou hebben. Deze combinatie van toepasselijke kaders en de dubbelrol van de Minister is in het huidige stelsel evengoed aanwezig. De Minister treedt op als aandeelhouder van ProRail B.V. en neemt als bestuursorgaan beslissingen over ProRail B.V. Door het publiekrechtelijk kader tevens van toepassing te maken, kan ProRail zich niet aan zijn bestuursrechtelijke verplichtingen onttrekken door een beroep te doen op het belang van de vennootschap, zoals dat in

het vennootschapsrecht (dus binnen de vennootschap) een rol speelt. Daarmee is het publieke belang stevig verankerd.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of zij, gezien het ontbreken van draagvlak in zowel de Kamer en onder de deelnemers van het rondetafelgesprek, overweegt om dit wetsvoorstel in te trekken en daarmee direct de beheerconcessie van ProRail te verrijken met aanvullend beleid, en zo nee, waarom niet.

De regering is niet voornemens het wetsvoorstel in te trekken. Met het huidige wetsvoorstel krijgt ProRail een wijze van aansturing die passend is bij de publieke taken die ProRail uitvoert, het vereenvoudigt de aansturing van ProRail en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen wordt versterkt.

Het opstellen van een nieuwe beheerconcessie is geen eenvoudigere route dan de implementatie van voorliggend wetsvoorstel. Het ontwikkelen van een nieuwe beheerconcessie kost drie jaar en vraagt inzet van capaciteit en denkkracht van ProRail, IenW en sectorpartijen. De implementatieperiode van de zbo-vorming bedraagt circa één jaar en vraagt beperktere aandacht dan het uitwerken van een nieuwe beheerconcessie. Bovendien zal het ontwikkelen van een beheerconcessie periodiek moeten gebeuren en is de zbo-vorming eenmalig.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben vragen over de gevolgen van de voorgestelde wijziging in de derde nota van wijziging. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd voorgesteld om van ProRail een publiekrechtelijk zbo te maken. In deze nota van wijziging wordt voorgesteld ProRail om te vormen tot een privaatrechtelijk zbo. De regering schrijft dat zij deze wijziging hebben voorgesteld na kritiek van partijen uit de spoorsector en na een kritisch advies van de RvS. De regering schrijft dat zij deze vorm echter niet ideaal vindt omdat het uitgangspunt is dat een publieke taak beter belegd kan worden bij een publiekrechtelijk zbo. Toch kiest de regering nu voor een andere vorm. Deze leden zouden voor het complete beeld graag een overzichtelijk schematisch overzicht ontvangen van de precieze gevolgen van het nieuwe voorstel. Kan de regering in een was-wordt-overzicht de huidige situatie vergelijken met de situatie van een publiekrechtelijk zbo en privaatrechtelijk zbo? Op die manier krijgt de Kamer een helder overzicht van de precieze voor- en nadelen van de nu door de regering voorgestelde nota van wijziging.

Zie bijlage bij het nader verslag

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het advies van de RvS dat het instellingsmotief voor een privaatrechtelijk zbo summier wordt toegelicht. In het nader rapport gaat de regering hier iets uitgebreider op in, maar voor deze leden is nog onvoldoende helder wat nu precies de echte noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel is. De regering diende

oorspronkelijk een wetsvoorstel in om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo. Daar was de regering op dat moment van overtuigd. Vier jaar later kwam de regering met een derde nota van wijziging die het wetsvoorstel stevig wijzigt. Kan de regering nauwkeurig motiveren waarom zij van mening is dat het nu voorliggende voorstel noodzakelijk en proportioneel is gelet op het belangrijke werk van ProRail?

ProRail is in zijn huidige rechtsvorm van B.V. een privaatrechtelijke rechtspersoon, maar heeft in de aard van zijn taken en de wijze van financiering een publiek karakter. De privaatrechtelijke vorm van ProRail en het systeem van concessieverlening en subsidieverlening passen niet bij de publieke taken en publieke financiering van ProRail. Een publiekrechtelijk zbo werd als het meest passend beoordeeld bij de wens om te komen tot een geschiktere organisatievorm onder de gestelde randvoorwaarden, maar leidde tot zorgen in de sector. Deze brachten de regering ertoe om het toenmalige wetsvoorstel opnieuw te bezien. Dat gebeurde in nauwe samenwerking met ProRail.

De regering is vervolgens met een wijziging van het wetsvoorstel gekomen; van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk zbo. De regering koos hiermee nog steeds voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie. Tegelijkertijd kwam de regering met deze wijziging tegemoet aan zorgen die leven. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de impact van de zbo-vorming zowel qua tijdsinvestering als financieel voor ProRail minimaal. De implementatieperiode van de zbo-vorming bedraagt circa één jaar en vraagt beperktere aandacht dan het uitwerken van een nieuwe beheerconcessie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen zowel in het advies van de RvS als in de inbreng van de Raad van Commissarissen van ProRail zorgen over het feit dat in het voorliggende voorstel elementen zitten uit zowel het publiekrechtelijke regime (Kaderwet zbo, Awb, Woo) en uit het privaatrechtelijke regime (boek 2 van het BW). De Raad van Commissarissen van ProRail ziet hierin risico's. Kan de regering specifiek op deze zorgen ingaan?

Met betrekking tot het privaatrechtelijk zbo heeft de Minister, zoals de Raad van State terecht gesignaleerd heeft, een specifieke dubbelrol die hij in het publiekrechtelijk zbo niet zou hebben. Na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de derde nota van wijziging is samen met ProRail de verhouding tussen de vennootschapsrechtelijke bevoegdheden en publiekrechtelijke bevoegdheden opnieuw bekeken in het bijzonder waar het gaat om

rolvastheid en praktische uitvoerbaarheid. Dat heeft geleid tot aanpassing van de derde nota van wijziging. In de versie die aan de Afdeling is voorgelegd was een aantal bevoegdheden niet op de juiste plek belegd. Met de aanpassing wordt een zuiverder onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de (organen van) de B.V. en de bevoegdheden van de Minister als bestuursorgaan.

Om te voorkomen dat in de praktijk toch onduidelijkheid ontstaat over de verhouding tussen de bevoegdheden van de organen van ProRail B.V. en die van de Minister zullen schriftelijke werkafspraken gemaakt worden waarbij ook wordt stilgestaan bij hoe om te gaan met verschil in standpunten.

In het thans voorliggende voorstel zien de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie samen met de RvS dat er een dubbelrol is voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit kan tot spanning zorgen tussen het belang van de vennootschap en de anderzijds het algemeen belangzorgen. Kan de regering nader ingaan op de nadelen van de voorgestelde privaatrechtelijke constructie ten opzichte van de eerder voorgestelde publiekrechtelijke constructie?

Met de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo koos de regering nog steeds voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie. Tegelijkertijd kwam de regering met deze wijziging tegemoet aan zorgen die leven.

De publiekrechtelijke variant was eenvoudiger, omdat er één kader van toepassing was op ProRail. In de privaatrechtelijke variant zijn er twee kaders van toepassing en is de Minister zowel aandeelhouder als bestuursorgaan.

Overigens is deze combinatie van toepasselijke kaders en de dubbelrol van de Minister in het huidige stelsel ook aanwezig. De Minister treedt op als aandeelhouder van ProRail B.V. en neemt als bestuursorgaan beslissingen over ProRail B.V.

Het ministerie voorziet geen problemen in de toepassing van de twee kaders. ProRail is zonder meer gehouden aan zijn publiekrechtelijke verplichtingen. ProRail kan zich daaraan niet onttrekken met een beroep op het vennootschappelijk belang. Ook zijn in de statuten van ProRail B.V. voorzieningen getroffen om het belang van de B.V. en het publieke belang overeen te doen komen. Daarnaast is het logisch dat de Minister als aandeelhouder enerzijds en als bestuursorgaan anderzijds beslissingen neemt die in lijn zijn met elkaar.

De regering stelt in het nader rapport dat de dubbelrol niet ideaal is en dat er schriftelijke werkafspraken worden gemaakt om mogelijke

onduidelijkheden in de praktijk te voorkomen. Deze leden zouden hier graag concrete voorbeelden van ontvangen en zouden ook graag vernemen of de regering hier ook nadelen in ziet ten opzichte van een publiekrechtelijke constructie.

Er worden schriftelijke werkafspraken gemaakt om te voorkomen dat in de praktijk onverhoopt onduidelijkheid ontstaat over de verhouding tussen de bevoegdheden van de organen van ProRail B.V. en die van de Minister. Daarbij wordt ook stilgestaan bij hoe om te gaan met verschil in standpunten. Daartoe zullen de samenwerkingsvisie en het daarbij horende interventiemenu die ten behoeve van het publiekrechtelijk zbo in samenwerking tussen ProRail en het ministerie tot stand zijn gebracht, opnieuw tegen het licht worden gehouden. Daarbij zullen tevens documenten met een vergelijkbare functie van andere privaatrechtelijke zbo's worden betrokken.

Voor zover onduidelijkheid nu voorzien is, zijn daar met ProRail reeds afspraken over gemaakt. Zo is afgesproken dat de instemmingsrechten die de Minister op basis van artikel 32 van de Kaderwet kan uitoefenen, beter passen bij de bevoegdheid van de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit instemmingsrecht wordt daarom in de statuten van de B.V. neergelegd. Een ander voorbeeld is dat de Minister op basis van de Kaderwet én op basis van de statuten van ProRail B.V. kan vragen om inlichtingen. Bovendien vraagt het ministerie ProRail om twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een invoeringstoets uit te voeren, zodat ProRail en het ministerie onvoorziene problemen snel kunnen adresseren en daar afspraken over kunnen maken.

Het wetsvoorstel komt voort uit de wens om de aansturing van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken. De vereenvoudiging van de aansturing waarin de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zbo zou resulteren, wordt met een privaatrechtelijk zbo niet volledig gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat met de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo de regering nog steeds kiest voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie. Tegelijkertijd komt de regering met deze wijziging tegemoet aan zorgen die leven. De regering voorziet geen problemen in de toepassing van de twee kaders en werkafspraken.

Tot slot op dit punt zouden deze leden graag vernemen of de regering het ermee eens is dat ook in de huidige situatie de regering kan effectief kan sturen op het beleid en de uitvoering van ProRail.

In de huidige situatie kunnen aanvullende werkafspraken en een gezamenlijke visie worden gemaakt om de sturing en invloed op de begroting en het meerjarenplan te vergroten, maar niet op vergelijkbare wijze als bij een privaatrechtelijk zbo. Het wetsvoorstel komt onder andere voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken. Dit wordt gedaan door de concessie- en subsidiesystematiek af te schaffen en een sturings- en verantwoordingsinstrumentarium in te richten dat is afgestemd op de publieke taak van ProRail. In de huidige systematiek van beheerconcessie wordt uitgegaan van een periodieke herijking van de afspraken tussen ProRail en het ministerie. Daarbij is sprake van een contractvorm waarbij beide partijen zich in de voorwaarden dienen te vinden. Door de zbo-vorming van ProRail kan los worden gekomen van de contractuele relatie en kan de aandacht zich meer richten op continue versterking van de samenwerking.

De leden van de NSC-fractie vragen welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de informatiepositie van de Kamer. Welke veranderingen zijn te verwachten in de informatievoorziening en verantwoording aan de Kamer?

Het wetsvoorstel in samenhang met de Kaderwet verbetert de informatievoorziening van ProRail naar de Minister en (daarmee) de verantwoording van de Minister aan de Kamer. Op basis van het wetsvoorstel zullen eisen worden gesteld aan de prestaties, begroting, het meerjarenplan, het jaarverslag, de jaarrekening en tussentijdse verslagen van de beheerder. Deze eisen kunnen worden afgestemd op de wensen van de Kamer. Daarnaast omvat het voorstel voorschriften over het verstrekken van inlichtingen en kunnen op basis van lagere wetgeving daarover nadere regels worden gesteld. De Kaderwet bevat een algemeen inlichtingenrecht van de Minister. Als laatste, zal de toepassing van de Woo in samenhang met de Archiefwet de transparantie van ProRail naar de gehele samenleving vergroten.

Tevens vragen deze leden om een nadere onderbouwing van hoe de verantwoording van ProRail zal verbeteren.

Baten van de zbo-vorming ten opzichte van de huidige situatie zijn onder meer een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering, een eenvoudigere en meer integrale aansturing, een grotere focus op de middellange termijn, betere samenwerking, inrichting van een continue strategische dialoog tussen de Minister en ProRail, een betere benutting van de kennis van ProRail en een meer adequate informatievoorziening. Dit komt ten goede aan de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de Minister en ProRail, aan de verantwoording door de Minister aan de

Kamer en aan het algemeen functioneren van ProRail binnen de spoorsector.

Concreet wordt bijvoorbeeld de verantwoording over instandhouding en ontwikkeling van het spoor gecombineerd. Daarnaast worden de verklaringen over getrouwheid van de cijfers en rechtmatige besteding van de middelen geïntegreerd tot één geheel. Dit verhoogt de efficiëntie en de informatiewaarde van de verantwoording door ProRail.

De leden van de NSC-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel ProRail een eenzelfde structuur zal krijgen als de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Bank (DNB). Kan de regering aangeven waar de overeenkomsten in organisatie en type werkzaamheden zitten tussen ProRail en respectievelijk de AFM en DNB?

AFM en DNB zijn beide privaatrechtelijke zbo's. Anders dan ProRail B.V. is AFM een stichting en DNB een N.V. Voor beide organisaties gelden, net als voor ProRail na de zbo-vorming de Kaderwet, Wet normering topinkomens en de Woo. Voor AFM en DNB gelden niet alle artikelen. Zo is bijvoorbeeld de Wet bekostiging van financieel toezicht van toepassing op AFM en DNB, daar wordt de bekostiging van AFM en DNB geregeld. De werkzaamheden van beide organisaties zijn niet vergelijkbaar met de werkzaamheden van ProRail.

De leden van de NSC-fractie roepen in herinnering dat de regering niet mee is gegaan in het advies van de RvS bij de derde nota van wijziging om de voorgenomen adviestaak voor ProRail te schrappen. Deze leden lezen daarbij dat de regering aangeeft dat zij op geen enkele manier tot doel heeft om taken en verantwoordelijkheden te vermengen en dat de minister ervoor zorgt dat daartoe voldoende deskundigheid is verzameld binnen zijn ministerie om beleid te maken met betrekking tot het spoor. Erkent de regering dat ondanks dat het niet het doel is om taken en verantwoordelijkheden te vermengen dit risico desalniettemin bestaat?

De voorgestelde verbetering van de sturing en verantwoording brengt geen groter risico voor vermenging van taken en bevoegdheden dan de huidige situatie. De adviesrol wordt wettelijk verankerd en transparantie daarover is geborgd via onder andere de Woo. Bovendien is er, zoals ook beschreven in het antwoord op de volgende vraag, binnen het ministerie voldoende deskundigheid om beleid te maken met betrekking tot het spoor.

Welke waarborgen zijn er om ervoor te zorgen dat er ook naar de toekomst toe garanties zijn dat er voldoende deskundigheid is verzameld binnen het ministerie?

Via het personeelsbeleid, opleiding en training zorgt het ministerie in het algemeen voor voldoende deskundigheid voor de uitvoering van zijn taken. Specifiek in de sturingsrelatie met ProRail is in het kader van de

omvorming destijds het programma "Samen anders" ingericht waarin IenW en ProRail nauw hebben samengewerkt om uit te werken wat er in het kader van de omvorming nodig is, zowel juridisch als meer in termen van cultuur, houding en gedrag. In dat kader is bijvoorbeeld een opleiding ontwikkeld waaraan relevante medewerkers van IenW en ProRail gezamenlijk kunnen deelnemen, met als doel om beter van elkaar te begrijpen wat de andere partij nodig heeft om gezamenlijk tot een beter resultaat te komen.

De leden van de NSC-fractie constateren dat in de derde nota van wijziging geen paragraaf opgenomen is over de financiële aspecten en gevolgen van de voorgenomen omvorming van ProRail. Kan de regering uiteenzetten welke financiële gevolgen dit wetsvoorstel in haar huidige stand met zich mee brengt?

De structurele kosten (vanaf inwerkingtreding) voor de publiekrechtelijke variant in 2022 zijn geraamd op ca. € 3 miljoen per jaar. Dit waren kosten voor het voldoen aan de Woo, een splitsing van de administratie i.v.m. wettelijke eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse toetsen door Bureau ICT-toetsing en het van toepassing zijn van regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht. Voor de privaatrechtelijke variant wordt eenzelfde orde van grootte verwacht voor de structurele kosten. De genoemde structurele kosten zijn vergelijkbaar met kosten die andere zbo's maken. De structurele kosten bedragen minder dan 0,1% van de totale jaarlijkse kosten van ProRail. ProRail wordt hiervoor gecompenseerd, dus dit zal geen kosten of capaciteitsbeslag opleveren voor vervoerders, reizigers en verladers.

De leden van de NSC-fractie realiseren dat er op dit moment al enigszins sprake is van een dubbele sturingsrol voor de minister in zijn rol als enige aandeelhouder van ProRail en als concessieverlener en -beheerder. Deze leden vragen om een nadere toelichting of de spanning tussen de twee spreekwoordelijke petten met dit wetsvoorstel niet verergerd wordt.

Met betrekking tot het privaatrechtelijk zbo heeft de Minister, zoals de Raad van State terecht gesignaleerd heeft, een specifieke dubbelrol die hij in het publiekrechtelijk zbo niet zou hebben. Deze combinatie van toepasselijk kaders en de dubbelrol van de Minister in het huidige stelsel ook aanwezig. De Minister treedt op als aandeelhouder van ProRail B.V. en neemt als bestuursorgaan beslissingen over ProRail B.V. Door het publiekrechtelijk kader tevens van toepassing te maken, kan ProRail zich niet aan zijn bestuursrechtelijke verplichtingen onttrekken door een beroep te doen op het belang van de vennootschap, zoals dat in het vennootschapsrecht (dus binnen de vennootschap) een rol speelt. Daarmee is het publieke belang stevig verankerd.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering in kaart kan brengen welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ProRail. Neemt de ministeriële verantwoordelijkheid in het voorliggende wetsvoorstel toe? Heeft de minister bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid indien de CEO van ProRail minder goed functioneert?

Zowel onder de oude als de nieuwe situatie is ProRail verantwoordelijk voor exploitatie, onderhoud, vernieuwing en deelname aan de ontwikkeling van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, inclusief de capaciteitsverdeling van de ruimte hierop en de verkeersleiding hierover. De Minister is

verantwoordelijk voor de uitoefening van zijn bestuursrechtelijke respectievelijk statutaire bevoegdheden jegens ProRail. Het voorstel biedt een helder wettelijk kader van verplichtingen van ProRail en bevoegdheden van de Minister. De Minister kan daarmee de aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail verbeteren. Het wetsvoorstel zorgt voor een wijze van aansturing en verantwoording die beter past bij de publieke taken van ProRail en de daarmee gemoeide publieke middelen dan de huidige situatie, vereenvoudigt de aansturing van ProRail en versterkt de publieke verantwoording. De beoordeling van het functioneren van de CEO blijft voorbehouden aan de organen van de vennootschap, waaronder de Minister als aandeelhouder. De algemene vergadering van aandeelhouders kan de bestuurders te allen tijde schorsen of ontslaan.

De leden van de NSC-fractie constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om te sturen op de bezoldiging van het bestuur van ProRail. Deze leden merken op dat ProRail op dit moment al onder de Wet normering topinkomens valt. Deze leden vragen in hoeverre de regering verwacht gebruik te zullen maken van deze bevoegdheid.

ProRail valt op dit moment niet onder de Wet normering topinkomens (WNT). De bezoldiging van de leden van de Raad van Bestuur is conform het bezoldigingsbeleid zoals door de aandeelhouder is vastgesteld, wat betekent dat de WNT gevolgd wordt, maar uitzonderingen mogelijk zijn. Voor de leden van de Raad van Commissarissen geldt dat hun bezoldiging circa anderhalf keer boven de normen van de WNT ligt. Als het wetsvoorstel wordt

aangenomen, dan zal de WNT direct voor ProRail gaan gelden, waarbij sprake is van een overgangperiode van maximaal 4 jaar.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om een nadere toelichting hoe de mogelijkheid tot goedkeuring van de tarieven van ProRail is vormgegeven in drie situaties: de huidige situatie, de situatie onder een publiekrechtelijk zbo en de situatie bij een privaatrechtelijk zbo.

Er zijn diverse soorten tarieven: uurtarieven voor werken voor derden tarieven voor overige taken, vergoedingen van gebruikers van het spoor voor het minimum toegangspakket (VMT) en vergoedingen van gebruikers van het spoor voor de zogeheten categorie II t/m IV-diensten (samen met de VMT vormen die de gebruiksvergoeding). Voor de uurtarieven van ProRailmedewerkers voor werken voor derden geldt in de huidige situatie dat ProRail deze vaststelt en de Minister als concessieverlener informeert. In de concessie is als eis vastgelegd dat de tarieven kostendekkend zijn. De Minister heeft geen goedkeuringsbevoegdheid. In zowel het voorstel voor het publiekrechtelijk als het privaatrechtelijk zbo dient ProRail deze tarieven vast te stellen binnen

nader te stellen regels. In de concept ministeriële regeling is opgenomen dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op de integrale apparaatskosten. De tarieven worden opgenomen in de begroting. De Minister heeft een goedkeuringsbevoegdheid op de begroting.

Voor mogelijke overige taken (bijvoorbeeld het uitvoeren van incidentenbestrijding op niet-hoofdspoorweginfrastructuur of de aanleg van een plein nabij een station) zijn in de beheerconcessie geen voorschriften opgenomen. De wetsvoorstellen voor zowel het publiekrechtelijk als het privaatrechtelijk zbo voorzien in de situatie dat ProRail ook daar tarieven voor vaststelt. Hiervoor gelden dezelfde nadere regels als voor de tarieven voor werken voor derden, inclusief goedkeuring via de begroting.

De vergoedingen voor het minimum toegangspakket en de vergoedingen voor de categorie II t/m IV-diensten zijn in alle situaties (huidige, publiekrechtelijk zbo en privaatrechtelijk zbo) een zelfstandige en onafhankelijke bevoegdheid van ProRail. Hierover staan geen bepalingen in de beheerconcessie c.q. in het wetsvoorstel en lagere regelgeving. De verwachte opbrengst van de

gebruiksvergoeding maakt uiteraard wel onderdeel uit van de subsidieaanvraag (huidige situatie) of de begroting van ProRail (beoogde situatie). Immers het deel van de kosten dat niet door derden of door vergoedingen van vervoerders wordt gedragen zal vanuit IenW moeten worden gedragen. Dit moet navolgbaar zichtbaar zijn in de subsidieaanvraag en begroting.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen