

Vergaderjaar 2017–2018

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 155

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2017

ProRail draagt bij aan een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur tot deur voor de treinreiziger, tegen zo laag mogelijke kosten voor de belastingbetaler. Verder werkt ProRail aan de continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en de daarmee samenhangende voorzieningen voor reizigers en verladers. Ook zorgt ProRail voor een non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de infrastructuur. Deze publieke taken worden grotendeels bekostigd met belastinggeld: jaarlijks ongeveer € 2 miljard.

Het belang van deze taken en de budgettaire omvang ervan rechtvaardigen een principiële keuze over de wijze waarop publieke sturing en verantwoording geborgd moeten worden. In het regeerakkoord is daarom opgenomen dat *«ProRail wordt omgevormd tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit heeft geen gevolgen voor de huidige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de werknemers.»*

Als Staatssecretaris van IenW ben ik verantwoordelijk voor de uitvoering van dit besluit. Ik zal mij daarbij inspannen om de reeds ingezette verbeteringen te ondersteunen door de relatie tussen ProRail en mijn Ministerie eenvoudiger, directer en daarmee effectiever te maken. Ik zal daarin nauw samenwerken met ProRail, waarbij ik ook andere stakeholders zal betrekken. De dagelijkse operatie en de belangen van reizigers, verladers en belastingbetalers zullen daarbij voorop blijven staan. In deze brief neem ik u allereerst mee in de principiële redenering die ten grondslag ligt aan het besluit. Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer informeer ik u vervolgens over de stand van zaken ten aanzien van enkele moties en toezeggingen, naar voren gekomen tijdens het debat dat

uw Kamer eerder heeft gevoerd over de brief van het vorige kabinet d.d. 9 december 2016.¹ Ten slotte informeer ik u over het vervolg.

Principiële achtergrond besluit

Het besluit om ProRail om te vormen is voor het kabinet een principiële keuze. Bij publieke financiering hoort immers publieke sturing en verantwoording. De huidige rechtsvorm, een bv, sluit hier in het geval van ProRail niet goed bij aan. Het kabinet wil beter kunnen sturen op ProRail en aan uw Kamer verantwoording kunnen afleggen over de prestaties van ProRail en de besteding van € 2 miljard aan belastinggeld die ProRail jaarlijks ontvangt. De mogelijkheden hiertoe worden verbeterd door ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is.

Publieke taken, publiekrechtelijke vorm

Publieke taken kunnen worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein. Een belangrijke overweging om ProRail publiekrechtelijk vorm te geven, is dat ProRail publieke taken uitvoert die grotendeels publiek worden gefinancierd, terwijl er geen sprake is van concurrentie op of om de markt.

Zoals mijn voorganger uiteen heeft gezet wordt met de gekozen vorm van een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid tegelijkertijd de onafhankelijkheid van ProRail geborgd zowel ten aanzien van de Inspectie Leefomgeving en Transport als van een aantal taken van ProRail (capaciteitsverdeling, vaststelling van de gebruiksvergoeding, verkeersleiding en onderhoudsplanning) en het toezicht daarop. Tevens behouden de medewerkers van ProRail bij dit publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid de huidige CAO en pensioenregeling. Met het besluit om ProRail om te vormen tot publiekrechtelijke organisatie, wordt de vormgeving en daarmee de wijze van sturing en verantwoording in lijn gebracht met die van andere uitvoeringsorganisaties die onder het Ministerie van IenW vallen, zoals Rijkswaterstaat, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de RDW en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Beperkingen van de bv-vorm

De huidige bv-vorm sluit niet goed aan op de wensen rond publieke sturing en verantwoording. De bv-vorm is geschikt voor taken waarbij het realiseren van een bepaald rendement voor eigen rekening en risico in een marktcontext voorop staat. Bij ProRail is dat niet het geval, omdat de uitvoering van publieke taken centraal staat.

- Ten eerste zorgt de huidige institutionele vormgeving voor een onnodig complexe sturingsrelatie tussen IenW en ProRail. Waar bij andere publieke instellingen sprake is van twee rollen – eigenaar en opdrachtgever – heeft IenW de rol van aandeelhouder, concessieverlener en subsidieverlener. Dit leidt tot complexiteit binnen IenW en een niet altijd even duidelijke sturing richting ProRail.
- Aansluitend hierop zijn – ten tweede – de mogelijkheden om via het aandeelhouderschap publieke sturing en verantwoording te bereiken beperkt. De bevoegdheden van de aandeelhouder op grond van het Burgerlijk Wetboek zijn daar niet op ingericht. Het is de Raad van Commissarissen (RvC) die primair aan zet is als het gaat om toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken binnen ProRail. Daarnaast is de RvC, en ook de Raad van Bestuur (RvB),

¹ Kamerstuk 25 268, nr. 139.

wettelijk verplicht om het belang van de vennootschap te dienen. De leden van de RvC en RvB kunnen zelfs aansprakelijk worden gesteld wanneer zij dit niet doen.

- Ten derde verloopt de financiële aansturing van ProRail nu via subsidies voor individuele projecten en activiteiten. De aandacht voor risico's is bij deze systematiek vooral gericht op individuele projecten. Dit bemoeilijkt het maken van integrale afwegingen op portfolioniveau. Financiële risico's die optreden komen voor rekening van lenW en hebben direct gevolgen voor de budgettaire ruimte op het spoor domein. Dit kan betekenen dat bepaalde investeringen in nieuwe spoorprojecten onder druk komen. Tot slot worden binnen de huidige ordening vanuit verschillende kaders andere eisen aan de bedrijfsvoering van ProRail gesteld. Deze wordt hierdoor onnodig complex. ProRail moet nu immers voldoen aan de eisen uit de bv-vorm en aan vereisten vanuit de diverse rollen van lenW, bijvoorbeeld ten aanzien van de Rijksbegrotingsystematiek.

Verbeteringen door de zbo-vorm

Door ProRail om te vormen tot publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is, wordt de (financiële en beleidsmatige) aansturing vereenvoudigd en de publieke verantwoording versterkt.

- Er komt een meer directe en heldere sturing en verantwoording, onder meer door de volgende ministeriële bevoegdheden: benoeming, schorsing, ontslag en bezoldiging van de RvB, de uitvoering van (kwaliteit) benchmarks en audits en de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels, toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- De sturing vindt voortaan plaats vanuit twee rollen: opdrachtgever en eigenaar. De rol van concessiehouder komt te vervallen (waarbij er uiteraard wel sprake zal blijven van sturing op prestaties vanuit de opdrachtgeversrol). lenW kan daardoor duidelijker sturen.
- ProRail zal net als vergelijkbare publieke organisaties een integrale begroting (inclusief een meerjarenbeeld) opstellen die aansluit op de Rijksbegrotingscyclus. Dit maakt het voor lenW makkelijker om ProRail integraal op basis van een gedeeld langetermijnbeeld aan te sturen.
- ProRail wordt straks niet meer via individuele subsidies gefinancierd maar via bijdragen uit de Rijksbegroting. Dit biedt ProRail mogelijkheden tot optimaliseren binnen afgesproken opdrachten.
- In de instellingswet kunnen dezelfde eisen worden gesteld aan ProRail als aan andere publieke organisaties bijv. ten aanzien van administratieve systemen, risicobeheersing en informatievervalsing. Hierdoor wordt lenW in staat gesteld de doelmatigheid en doeltreffendheid van ProRail op eenzelfde manier te beoordelen als bij andere publieke uitvoeringsorganisaties.

Met de omvorming zal worden voortgebouwd op de door de RvB ingezette verbeteringen (o.a. de operationele performance, de nieuwe topstructuur, het «Verbeterplan Financiële Beheersing», compliance Prestatiegericht Onderhoud, de nieuwe «Gedragscode ProRail» en de Visie «Toekomstbestendig en efficiënt werken aan het spoor»). Tegelijkertijd biedt de omvorming nieuwe kansen om de positie van ProRail als publieke uitvoerder te versterken: als expert op het terrein van spoorinfrastructuur, als verbindende partij tussen stakeholders, als adviseur en als proactieve innovator. Ik heb met ProRail afgesproken dat we de omvorming samen zullen uitvoeren. De belangen van medewerkers, reizigers, vervoerders en verladers zullen hierbij alle aandacht krijgen.

Moties en toezeggingen

Rondom de kamerbehandeling van de brief van 9 december 2016 heeft uw Kamer een aantal moties ingediend en zijn er door mijn voorganger enkele toezeggingen gedaan.²

Behoud van arbeidsvoorwaarden

Het lid Hoogland heeft verzocht de transitie van ProRail zodanig vorm te geven dat deze geen invloed heeft op de arbeidsvoorwaarden (salaris en pensioenen) van het personeel van ProRail.³ Het regeerakkoord geeft aan dat het behoud van rechtspositie een arbeidsvoorwaarden (een eigen CAO en pensioen bij het Spoorwegpensioenfonds) door het kabinet wordt ondersteund. Met de keuze voor een publiekrechtelijk zbo *met eigen rechtspersoonlijkheid* wordt dit specifiek voor ProRail worden bereikt, dit vanwege het belang van het borgen van kennis binnen de sector.

Geen hogere kosten voor derden

Ook heeft uw Kamer via enkele moties van de leden Van Helvert en Hoogland gevraagd de omvorming zodanig vorm te geven dat deze geen invloed heeft op de prijs van het treinkaartje en de gebruiksvergoeding.^{4 5} Hierbij heeft het lid Bruins verzocht het punt «geen kosten bij de gebruikers» nader uit te werken en alle opties te onderzoeken.⁶ Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u te informeren over het effect van de transitie op de btw-afdracht.

De transitie heeft fiscale effecten. Zoals eerder aangekondigd, worden deze effecten de komende tijd nader inzichtelijk gemaakt. De inzet van het kabinet is dat de eventuele kosten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld. Op dit moment wordt daartoe samen met ProRail een aantal oplossingsrichtingen in beeld gebracht. De uitwerking hangt samen met diverse keuzes die rond de omvorming moeten worden gemaakt en vergt nog nadere uitwerking. Ik zal u de komende periode verder informeren over de voortgang van dit traject.

Uitwerking van een privaatrechtelijk zbo

Mijn ambtsvoorganger heeft u toegezegd in te gaan op een privaatrechtelijke zbo-variant voor ProRail. Het is kabinetsbeleid om geen privaatrechtelijke zbo's in te stellen. Deze mogelijkheid bestaat alleen in bijzondere gevallen wanneer duidelijk is dat de publiekrechtelijke variant onmogelijk is. Daarbij is de keuze voor een *publiekrechtelijk* zbo zoals hierboven geschetst van principiële aard: wat naar zijn aard publiek is, moet ook publiekrechtelijk worden georganiseerd

Een privaatrechtelijke variant zou kunnen zijn dat de bv-structuur van ProRail gehandhaafd blijft maar dat aan de bv openbaar gezag wordt toegekend. Daarmee zou ProRail het karakter van een *privaatrechtelijk* zbo krijgen. Echter, zoals hiervoor benadrukt, biedt de bv-structuur in het geval van ProRail niet de juiste structuur voor de uitvoering van publieke taken en bevoegdheden. Bij een privaatrechtelijke variant blijven de hierboven geschetste nadelen van de bv-vorm bestaan, omdat het vennootschapsrecht onverkort van toepassing blijft. Daarbij wordt de

² Kamerstuk 29 984, nr. 709; Handelingen II 2016/17, nr. 39, item 4.

³ Kamerstuk 34 550 XII, nr. 40.

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 702.

⁵ Kamerstuk 34 550 XII, nr. 40.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 706.

sturing – door nog meer publieke elementen in te bouwen in een privaat model – eerder meer dan minder complex.

Huidige aansturingmogelijkheden

Ook heeft mijn ambtsvoorganger u toegezegd in beeld te brengen wat de huidige aansturingmogelijkheden zijn die het kabinet heeft richting ProRail en om te laten zien hoe lenW de afgelopen jaren deze aansturingmogelijkheden heeft gebruikt, zie hiertoe in de bijlage een overzicht⁷. Bij de *bependingen van de bv-vorm* werd al aangegeven dat de mogelijkheden om via het aandeelhouderschap publieke aansturing en verantwoording te bereiken, beperkt zijn. Om toch voldoende invloed uit te kunnen oefenen zijn in de concessie verplichtingen opgenomen voor onder andere informatieverstrekking en samenwerking die bij andere concessies niet gebruikelijk zijn. Daarmee vervagen de rollen van lenW richting ProRail en zijn de verantwoordelijkheden minder helder. Eerder in deze brief is aangegeven dat de zbo-vorm de aansturing vereenvoudigt en de publieke verantwoording versterkt.

Samenhang met de marktscenario's

De leden Geurts en Van Helvert hebben gevraagd om het besluit over de positionering van ProRail in samenhang met de scenario's nader te bekijken en de Kamer te informeren over haar bevindingen alvorens over te gaan tot het formuleren van een instellingswet.⁸ In het rapport «*Kiezen voor een goed spoor*» zijn verschillende scenario's uitgewerkt voor ordening en sturing op het spoor na 2024. U ontvangt op dit rapport separaat een reactie. In het regeerakkoord doet het kabinet enkele voorstellen die op termijn de marktordering kunnen raken. De omvorming van ProRail tot zbo laat daarvoor voldoende ruimte.

Vervolg

De omvorming van ProRail en het verbeteren en vereenvoudigen van de sturing is een intensief traject dat zorgvuldigheid vergt en dat ik voortvarend ter hand zal nemen. Ik heb met de CEO van ProRail afgesproken om de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid gezamenlijk te realiseren. Op dit moment werken lenW en ProRail samen aan een plan van aanpak en een gezamenlijke transitieorganisatie. Zodra het plan van aanpak beschikbaar is, naar verwachting begin 2018, zal ik uw Kamer nader informeren over de planning en het proces.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 703.