

Vergaderjaar 2016–2017

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 689

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2016

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer met betrekking tot de stand van zaken ten aanzien van het onderzoek naar de positionering ProRail stuur ik deze brief. Om conform planning voor het eind van dit jaar besluitvorming over de publiekrechtelijke positionering van ProRail mogelijk te maken, doorloop ik een zorgvuldig proces met betrokkenheid van vele stakeholders. Op dit moment worden alle voor- en nadelen van de verschillende publieke organisatievormen in beeld gebracht. Tijdens dit proces heb ik gemerkt dat de omvorming van ProRail tot zorgen heeft geleid. Met deze brief ga ik in op mijn voorlopige keuze om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (hierna: zbo) en wil daarmee de bestaande zorgen zoveel mogelijk wegnemen.

Publiekrechtelijke positionering

De Tweede Kamer vraagt mij om verantwoording af te leggen over ProRail aangezien het gaat om publieke taken en middelen. De huidige rechtsvorm, een BV, sluit hier niet optimaal bij aan. Mede om de verantwoording richting de Tweede Kamer en de sturing te verbeteren heeft het kabinet op 29 april jl.¹ zijn voornemen geuit om van ProRail een publiekrechtelijke organisatie te maken. Dit past bij het kabinetsbeleid om de uitvoering van publieke taken, bekostigd door de overheid, ook publiekrechtelijk vorm te geven². In het geval van ProRail gaat het om taken die de markt niet in concurrentie kan uitvoeren en om jaarlijkse uitgaven van ca. € 2 miljard die grotendeels door het Rijk worden gefinancierd. Ik zie de omvorming als een logische vervolgstap op de goede weg die ProRail onder de leiding van de nieuwe Raad van Bestuur is ingeslagen met de nieuwe topstructuur, het financiële verbeterprogramma en het

¹ Kamerstuk 33 678, nr. 16

² Kamerstuk 25 268, nr. 83

vergroten van de transparantie. Mijn streven is om de transitie zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Proces positionering

De afgelopen periode is hard gewerkt om een werkdocument op te stellen waarin de mogelijke publiekrechtelijke organisatievormen, inclusief vormgeving van sturing en verantwoording en voor- en nadelen, worden beschreven. Ook is onderzocht wat de omvorming voor structurele gevolgen en transitie effecten heeft en hoe de organisatievormen zich verhouden met de Europese wet- en regelgeving. Dit document is bedoeld om het gesprek met de stakeholders te vervolgen. Hierbij verwacht ik onder andere een advies van het Locov en wil ik het gesprek met de OR van ProRail blijven voeren. Bij het opstellen van het document is gebruik gemaakt van de expertise bij ProRail, van de rijksoverheid, van externe onafhankelijke bureaus en van de gesprekken met stakeholders. U vindt dit werkdocument en bijbehorende beoordelingen van externe bureaus bijgevoegd³.

Tussenconclusie

Belangrijke zorgen over de omvorming van ProRail zijn afkomstig van het personeel. Tijdens een medewerkerbijeenkomst heb ik gemerkt dat er grote onzekerheid leeft over de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en het pensioen en over de grotere invloed van de politiek op de organisatie. Daarnaast vragen de vervoerders zich af wat de gevolgen zijn voor de samenwerking met ProRail en de onafhankelijke positie van ProRail. De reizigers en verladers maken zich zorgen over wat de effecten van de omvorming zijn voor hun portemonnee.

Bij het verkennen van de verschillende organisatievormen is duidelijk geworden dat in het kader van uitvoerbaarheid en haalbaarheid, de vorm van zbo met eigen rechtspersoonlijkheid deze zorgpunten beter wegneemt, dan de alternatieven zoals een agentschap. Zo kan ik bij de instelling van het zbo op basis van de bijzondere situatie van ProRail en het voorkomen van ingrijpende gevolgen voor het personeel, regelen dat de huidige arbeidsvoorwaarden inclusief het pensioen behouden blijven. Daarnaast wordt in een zbo de onafhankelijkheid van ProRail het beste geborgd, zowel ten aanzien van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als een aantal taken van ProRail (capaciteitsverdeling, vaststelling van de gebruiksvergoeding, verkeersleiding en onderhoudsplanung) en het toezicht daarop.

Sturing en verantwoording bij een zbo

Bij een keuze voor vormgeving van ProRail als zbo zal de governance van de organisatie ten opzichte van de huidige vorm eenvoudiger worden, dit komt door het verdwijnen van de Raad van Commissarissen (hierna: RvC). Daarnaast word ik stelselverantwoordelijk voor het zbo ProRail, dat betekent dat ik verantwoordelijk ben voor de inrichting van het zbo, maar niet voor de dagelijkse praktijk. De huidige mogelijkheden om te sturen op prestaties, maatregelen en programma's kunnen blijven bestaan en er komt een aantal extra sturings- en verantwoordingsmogelijkheden bij, die met de instellingswet van het zbo ProRail worden geregeld. Zo komt ProRail na een eventuele omvorming onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te vallen. Tevens zal in een instellingswet de mogelijkheid worden opgenomen om, zonder tussenkomst van een RvC, de Raad van Bestuur te benoemen, schorsen en ontslaan. Daarnaast zal ik hierin de

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

mogelijkheid opnemen om beleidsregels (o.a. prestatiebesturing) op te stellen. Ook zal in de instellingswetgeving worden opgenomen dat ik extra sturingsmaatregelen ten aanzien van de financiën krijg (o.a. instemming met begroting en aansluiting begrotingscyclus rijksoverheid en de mogelijkheid tot het opstellen van specifieke beleidsregels ten aanzien van financieel beheer). Met de keuze voor ProRail als zbo wordt aangesloten bij een qua sturing en verantwoording reeds bekende organisatievorm voor het Ministerie van IenM. Met de inrichting van het zbo ProRail wordt daarbij waar nodig maatwerk verricht voor de specifieke situatie van ProRail. Bij een goede sturing en verantwoording bij ProRail als een zbo is het daarom essentieel dat er ook goed gekeken wordt naar de rol van het ministerie ten opzichte van ProRail.

ProRail als hoofdrolspeler op het spoor

Indien wordt gekozen voor positionering als zbo kan ProRail meer dan nu een positie boven partijen pakken. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om namens IenM in overleg te treden en wordt ProRail daarmee «het» gezicht in de omgeving ten aanzien van het spoor. In de aansturing van ProRail richt IenM zich op de hoofdlijnen en niet op de dagelijkse operatie. Hiermee wil ik de zorg van het personeel wegnemen dat de politiek zich bezig houdt met het dagelijkse functioneren van de organisatie. Ook kan ProRail IenM beter adviseren over het spoorbeleid en input aanleveren zodat er beter integrale afwegingen worden gemaakt. Dit komt doordat de afstand tussen ProRail en IenM wordt verkleind.

Vervolgproces

De tussenconclusie voor een zbo en het bijbehorende werkdocument is een stap in het traject van de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijke organisatie. De aankomende periode zal ik de tussenconclusie en het werkdocument bespreken met de betrokken stakeholders en mijn analyse afronden om eind dit jaar tot een definitieve keuze te komen. Daarna kan er een transitieplan worden opgesteld en in detail worden nagedacht over de inrichting en planning van de gekozen organisatievorm en de wijziging van de Spoorwegwet. De transitie heeft – deels nog nader te duiden – neveneffecten via de belastingen, die afhankelijk zijn van de nadere juridische vormgeving van het zbo. Uitgangspunt van de omvorming van ProRail is de betere sturing en verantwoording. Hierbij is de inzet van het kabinet dat de kosten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladings- en de investeringen op het spoor worden afgewenteld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema