

Position Paper Raad van Bestuur ProRail

Rondetafelgesprek Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. – 23 januari 2025

ProRail is spoorwegbeheerder. Dit betekent dat wij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, de vernieuwing, de uitbreiding en de veiligheid van het Nederlandse spoorweginet. We verdelen als onafhankelijke partij de ruimte op 7.000 kilometer spoor, regelen alle treinverkeer (160 miljoen kilometer per jaar) en bouwen en beheren stations. Dit is een belangrijke publieke taak die we uitvoeren vanuit sturing op het “wat” door de overheid. Met aandacht voor onze samenleving én met oog voor de toekomst.

In de komende jaren hebben we een grote opgave om het spoor te onderhouden, te vernieuwen en uit te breiden, terwijl financiën en arbeidsmarkt krappere worden. Hierbij willen wij de hinder voor reizigers, verladers, vervoerders en omgeving zo veel mogelijk beperken. Daar richten wij graag onze focus op.

ProRail heeft en voelt een grote publieke verantwoordelijkheid. Wij zorgen voor een veilige en goed functionerende infrastructuur en doen dit op een doelmatige, duurzame en transparante manier. Een goede samenwerking met onze stakeholders in de spoorsector en het ministerie van IenW is hierbij van groot belang. Het ministerie van IenW is onze opdrachtgever en onze aandeelhouder. De politiek bepaalt wat wij doen, ProRail voert uit. Daarom is er veel contact tussen ProRail en IenW over de uitvoering van strategische onderwerpen, de voorbereiding van en besluitvorming over infraprojecten en de inzet van financiële middelen. Hiervoor stellen wij ook graag en veelvuldig onze kennis en informatie beschikbaar. De samenwerking functioneert goed en is ook geborgd, bijvoorbeeld in het aandeelhouderschap, de statuten van ProRail en de beheerconcessie. Met name de beheerconcessie is een uitstekend instrument om invulling te geven aan de maatschappelijke taak van het spoor nu en in de toekomst en daarbij stakeholders breed te consulteren. Dit is door de langlopende rechtsvormdiscussie recent niet gebeurd.

Omvorming is politieke keuze

In 2017 is het politieke voornemen geuit om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo. Het wetsvoorstel om dit te regelen is in 2020 ingediend bij de Tweede Kamer. Nadat bleek dat hiervoor onvoldoende draagvlak was, zijn door het ministerie, in overleg met ProRail, verschillende alternatieven verkend. De staatssecretaris heeft de keuze gemaakt voor een omvorming tot privaatrechtelijk zbo.

ProRail vindt de juridische vorm waarvoor wordt gekozen een politieke keuze. Wij kijken vooral naar de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van onze taken en de gevolgen voor onze organisatie en medewerkers. Wel ziet ProRail het als een principiële keuze, zoals de regering ook beaamt in de toelichting bij het wetsvoorstel: “de principiële keuze die de regering maakt voor de omvorming van ProRail tot zbo staat los van het huidige functioneren van ProRail.”¹ ProRail ziet ook in de huidige juridische vormgeving alle mogelijkheden tot sturing vanuit het ministerie, evenals de mogelijkheid voor het ministerie om alle gewenste informatie op te vragen. Zo bleek uit de Staat van de Rijksverantwoording 2023 dat de Algemene Rekenkamer positief oordeelt over de informatievoorziening over geld en resultaten met betrekking tot de instandhouding van het spoor.

Gevolgen voor uitvoerbaarheid ProRail

Een gevolg van de wet is dat de beheertaken niet meer via een tijdelijke concessie, maar via de wet aan ProRail worden opgedragen. Daarmee hoeft er niet steeds een tienjarige beheerconcessie te worden gemaakt.

Tegelijkertijd zien wij dat het wetsvoorstel complexiteit toevoegt aan de relatie tussen IenW en ProRail. De Raad van State wijst op de dubbelrol van de minister als aandeelhouder en als minister

¹ Kamerstukken 35 396, nr. 3

ten aanzien van de zbo ProRail. Dit blijkt ook uit een toets op het wetsvoorstel die ProRail heeft laten uitvoeren door de accountant. Er worden twee organisatierechtelijke kaders (zowel het Burgerlijk Wetboek als de Kaderwet zbo) op ProRail van toepassing. Daarmee is het risico ingebouwd dat deze twee regimes met elkaar in botsing komen en dat functionarissen gehinderd worden in het uitoefenen van hun (statutaire) bevoegdheden. ProRail ziet als oplossingsrichting voor dit probleem deze kaders niet overlappend te laten zijn.

Als toch gekozen wordt voor een vormgeving waarbij de twee genoemde juridische regimes beide van toepassing zijn, is het - om de door de Raad van State en de accountant geconstateerde risico's te mitigeren - wat ProRail betreft minimaal noodzakelijk dat er wettelijk verankerde werkafspraken en een geschillenregeling worden gemaakt.

De omvorming tot een privaatrechtelijk zbo brengt daarnaast kosten in tijd en geld met zich mee. In de organisatie van ProRail moeten veranderingen worden doorgevoerd, die zowel bestuurlijk als in de operatie om een intensief implementatietraject vraagt. Aandacht die afleidt van onze kerntaken. De precieze omvang hiervan is moeilijk te duiden, ook omdat er bijvoorbeeld nog geen goed zicht is op de fiscale consequenties van het wetsvoorstel. Zo is er nog geen uitsluitel of ProRail btw-ondernemer kan blijven.

Voldoende tijd nodig voor implementatie

Mocht het wetsvoorstel worden aangenomen, dan kost een beheersbare en zorgvuldige overgang tijd en energie. Een ruime implementatietermijn is dan noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, mede gelet op het feit dat de huidige sturingsmogelijkheden worden vervangen door nieuwe instrumenten waarmee door ProRail, en ook niet door vergelijkbare organisaties, nog geen ervaring is opgedaan.

ProRail is volledig eigendom van de Staat en heeft een belangrijke publieke rol. Een keuze over de juridische organisatievorm is daardoor aan de politiek. Als de principiële keuze wordt gemaakt om ProRail om te vormen tot privaatrechtelijk zbo, dan respecteren wij deze keuze en verlenen wij onze medewerking aan de uitvoering. Daarbij hechten we groot belang aan de uitvoering van onze kerntaken en bestuurlijke verantwoordelijkheden en maken wij ons zorgen over de combinatie met de grote opgave die voor ons ligt en de focus die deze vraagt.