**Van:** Frank Menger

**Onderwerp:** BO-MIRT verhouding Ministerie & Prorail heeft effecten op alle spoorprojecten
**Datum:** donderdag 29 oktober 2020 11:06:44
**Bijlagen:** 35-396-publiekrechtelijke-omvorming-prorail-aanbieding-nota-naar-aanleiding-van-het-verslag.pdf
bijlage-1-nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-v35.pdf
bijlage-2-bij-nnavv-overzichtstabel-vindplaats-geclusterde-vragen.pdf
bijlage-3-bij-nnavv-samenwerkingsvisie-ienw-prorail-mei-2020.pdf
bijlage-4-bij-nnavv-overzicht-financiele-gevolgen.pdf

---

Geachte leden van de staten en gemeenteraden,

De omvorming van een NV Prorail naar een Zelfstandig Bestuurs Orgaan heeft zeker wel enkele effecten in de rechten en plichten tussen het Ministerie en Prorail. Hierbij wordt Prorail eindelijk in dezelfde bestuurlijke status neergezet zoals Rijkswaterstaat al jaren is als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie. Na de pijn van deze overgang komen er ook mogelijkheden.

Daarom is het voor u slim om toch deze documenten door te lezen. Want ze gaan alle actueel geagendeerde spoorprojecten raken in onze regio Noordoost-Nederland. Of het nu over de Lelylijn gaat of Nedersaksenlijn of de trein Zwolle - Münster.

Hoop dat u hier wat aan heeft voor het uitvoeren van uw functie als volksvertegenwoordiger .

Met vriendelijke groet,

Frank Menger

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**
IENW/BSK-2020/195458

| | |
|---|---|
| Datum | 26 oktober 2020 |
| Betreft | 35 396 Publiekrechtelijke omvorming ProRail Aanbieding<br>Nota naar aanleiding van het Verslag |

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nota naar aanleiding van het Verslag bij het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail aan. Bij de nota naar aanleiding van het verslag zijn tevens drie bijlagen opgenomen. Ten eerste vindt u een tabel met de vindplaats van de geclusterde vragen. Ten tweede is de Samenwerkingsvisie van ProRail en mijn ministerie bijgevoegd. Als derde is een overzicht van de financiële gevolgen opgenomen.

In het regeerakkoord is afgesproken dat ProRail wordt omgevormd tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit draagt bij aan de goede verantwoording over de inzet van de bijbehorende publieke middelen en een verbeterde transparantie. De wettelijke basis hiervoor wordt geregeld met bovengenoemd wetsvoorstel. Zo spoedig mogelijke duidelijkheid over het toepasselijke wettelijk kader is voor alle betrokken partijen van belang.

Uw Kamer heeft na een toelichting van de Raad van State en een rondetafelgesprek op 15 september het Verslag uitgebracht over het wetsvoorstel. Middels bijgevoegde Nota naar aanleiding van het Verslag geef ik antwoord op de vragen die uw Kamer mij heeft gesteld. Ik kijk er daarom naar uit om met uw Kamer in debat te gaan over het wetsvoorstel. Ik hoop dan ook dat dit debat, ondanks de huidige beperkte mogelijkheden, toch binnenkort zal kunnen worden ingepland.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

**35 396**

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

**Nota naar aanleiding van het verslag**

**Inhoudsopgave**


**Inleiding 2**
Waarom ProRail omvormen tot zbo 2
Voordelen omvorming tot zbo 4
Adviesrol ProRail 6
Samenwerkingsvisie ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en ProRail 6
Financiële gevolgen 8
Datum inwerkingtreding van de omvorming tot zbo 10

**Algemeen deel 10**

**Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan 29**
Beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is een publieke taak 36
Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheer is niet wenselijk 36
Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk 38
Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend 39

**Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording 41**
Heldere positionering 41
Vereenvoudiging van aansturing 44
Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail 47
Baten voor betrokkenen 48

**Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail 49**

**Hoofdlijnen van het voorstel 50**
Organisatorische vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan 50
Toedeling van wettelijke taken 51
Bevorderen van kennis en innovatie 51
Wettelijke bevoegdheden van het zbo ProRail 52
Werken voor derden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur 52
De planning- en controlcyclus 53
Prestatiesturing 53
Informatiestromen 55

**35 396**

Interventie 56

**Gevolgen voor betrokkenen 57**
Gevolgen voor de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen 57
Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector 59
Sturing op gezamenlijke doelen 61
Financiële effecten omvorming 61

**Verhouding tot Europese regelgeving 65**
Richtlijn 2012/34/EU 65

**Advies 66**

**Internetconsultatie 67**

**Inwerkingtreding 74**

**Overig 74**

**Slot 76**

**Inleiding**
Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PVV, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie, SGP en de VVD over het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail.

Deze leden hebben een aantal vragen gesteld die ik omwille van de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag, heb gebundeld naar onderwerp. Zo ga ik eerst in op de algemene vraag waarom de regering heeft besloten ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid. Vervolgens zal ik ingaan op de versterking van de adviesrol van ProRail, de Samenwerkingsvisie die ProRail en ik hebben opgesteld, de ministeriële verantwoordelijkheid, de financiële en fiscale aspecten van de omvorming en het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding van de omvorming van ProRail tot zbo. Bij de beantwoording van de overige vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. Indien sprake is van clustering van meerdere vragen is in de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag aangegeven in welke (sub)paragraaf deze vraag is beantwoord.[1] Ik ga naar aanleiding van deze nota graag op korte termijn met uw Kamer in gesprek over het wetsvoorstel.

*Waarom ProRail omvormen tot zbo*
De regering heeft om principiële redenen besloten ProRail om te vormen tot zbo. Spoorwegbeheerder ProRail is nu een BV, maar heeft vanwege de aard van haar taken en de wijze van financiering vooral een publiek karakter. ProRail is belast met de taken exploitatie, onderhoud, vernieuwing en deelname aan de ontwikkeling van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief de capaciteitsverdeling van de ruimte hierop en de verkeersleiding hierover.[2]

[1] Bijlage 1 – Overzichtstabel vindplaats vragen.
[2] Met de inwerkingtreding van de wijzigingen die zijn aangebracht in de spoorregelgeving en de beheerconcessie als gevolg van het Europees Vierde Spoorwegpakket is de terminologie 'beheer,

Deze taken lenen zich niet voor marktwerking, omdat er geen andere partijen zijn die deze publieke taak zouden kunnen uitvoeren. Evenmin kan er met deze taken winst behaald worden, omdat het doel van de financiering van ProRail slechts het dekken van kosten betreft. Hiernaast worden de taken hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen; elk jaar ontvangt ProRail zo'n twee miljard euro van het Rijk. Bij een publieke taak die bekostigd wordt uit publieke middelen hoort publieke aansturing en ook publieke verantwoording, ook richting uw Kamer.
Een publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid is voor ProRail het meest passend. De Raad van State schrijft in zijn advies: "Zou men opnieuw vanaf de tekentafel beginnen dan zou het goed denkbaar zijn dat - zoals het voornemen was ten tijde van de splitsing van de NS – ProRail als spoorweginfrastructuurbeheerder zou worden ingericht als een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid". Dit is echter historisch niet zo gelopen. Met dit wetsvoorstel wil de regering de rechtsvorm en wijze van aansturing van ProRail nu alsnog zodanig aanpassen dat deze beter zijn toegespitst op de taken van de organisatie en de toekomstige uitdagingen op het Nederlandse spoor.

De discussie over de rechtsvorm en positionering van ProRail kent een lange historie. In uw Kamer is herhaaldelijk met mij en mijn ambtsvoorgangers gesproken over een mogelijke omvorming van ProRail. In het verleden is niet tot een structuurwijziging besloten, omdat toen problemen op het spoor speelden die op dat moment om voorrang vroegen.
Op verschillende momenten zijn verbeteringen aangebracht binnen de bestaande vormgeving en wijze van aansturing. De minder ingrijpende alternatieven zorgden simpelweg niet voor een structuur die de borging van de publieke belangen voldoende ondersteunt.

Ik wil benadrukken dat het wetsvoorstel geen aanleiding vindt in het huidig presteren van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder. De prestaties van ProRail zijn over het geheel goed en er is een open houding ten aanzien van mogelijke verbeteringen. De prestaties op punctualiteit en betrouwbaarheid scoren boven de bodemwaarden en in veel gevallen ook rond of boven de streefwaarden en laten al langer een opgaande lijn zien. Waar voor een deel van het goederenvervoer structurele verbetering nodig is, staat ProRail open voor het gezamenlijke verbetertraject. De samenwerking tussen ProRail, spoorwegondernemingen en andere betrokkenen in de spoorsector verloopt bovendien steeds beter. Ik ben content met deze prestaties en de inzet om deze voortdurend te verbeteren. Doordat het functioneren van ProRail stabieler is geworden, ontstaat ook de ruimte om te kiezen voor een optimale vormgeving en wijze van aansturing en verantwoording, ook ten behoeve van uw Kamer. Dit om de samenwerking tussen het ministerie en ProRail te versterken in het licht van de uitdagingen op het spoor. Het gaat erom de verhouding structureel te borgen en toekomstbestendig te maken.

De uitdagingen op het spoor in de nabije toekomst zijn groot. De verwachting is dat de mobiliteitsvraag op termijn zal blijven groeien, en dat na de tijdelijke effecten van de huidige Covid-19-crisis, meer reizigers kiezen voor het openbaar vervoer en dat het spoorgoederenvervoer zal groeien. Bovendien komt de trein steeds meer in beeld als duurzame vorm van mobiliteit. Dit is ook een middel

onderhoud en vernieuwing (BOV)' vervangen door exploitatie, onderhoud en vernieuwing (EOV). In deze nota wordt daarom overal de term EOV gebruikt. Ook is op dat moment de term "aanleg" vervangen door "deelname in de ontwikkeling".

om bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen. Uit de contouren van het Toekomstbeeld OV 2040 blijkt eveneens dat stevige stappen gezet moeten worden om de groeiende vraag te kunnen faciliteren.[3] Het OV-netwerk loopt tegen capaciteits- en kwaliteitsgrenzen aan. Tegelijkertijd worden ambitieuze doelen gesteld. Het openbaar vervoer moet in stedelijke gebieden met de fiets de belangrijkste vervoersmodaliteit zijn en er wordt gestreefd naar een nog grotere klanttevredenheid, zero emissie, groot innovatief vermogen, meer veiligheid en minder hinder. Daarbij staat in de toekomst de mobiliteit centraal en niet de modaliteit. In het kader van het mobiliteitsfonds zal steeds meer integraal worden gewerkt. Een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering is daarbij essentieel om de publieke belangen te waarborgen. Een publieke positionering van ProRail ondersteunt de benodigde samenwerking beter dan het huidige stelsel en stelt de sector beter in staat om in te spelen op de toekomstige mobiliteitsvraagstukken. Een hechte en soepele samenwerking tussen mijn ministerie, ProRail en de rest van de spoorsector is daarnaast ook vereist om het hoofd te kunnen bieden aan crisissituaties zoals de huidige coronacrisis. Daarbij krijgt ProRail als mijn belangrijkste adviseur (hierna 'trusted advisor') en uitvoerder een gelijksoortige positie als Rijkswaterstaat. Ook in het kader van het Mobiliteitsfonds kunnen beter integrale afwegingen worden gemaakt waarbij beide modaliteiten even nauw en op meer gelijksoortige wijze worden betrokken. Daarmee kan ik de kennis en kunde uit de spoorsector ook beter dan nu benutten.

*Voordelen omvorming tot zbo*
De omvorming tot zbo levert verschillende voordelen op.
Ten eerste wil ik het model van aansturing en verantwoording eenvoudiger maken. Door de hiervoor genoemde aanpassingen aan het stelsel van de afgelopen jaren, is een diffuus sturingsmodel ontstaan. Met dit wetsvoorstel wil ik de verhouding en rolverdeling tussen mij, als verantwoordelijke voor het beleid, en ProRail, als verantwoordelijke voor de uitvoering, weer eenduidiger, scherper en eenvoudiger maken.
*Eenduidiger*, door helder te zijn over de positie van ProRail, in het hart van de publieke zaak.
*Scherper*, door op basis van meer transparantie over inzet van mensen en middelen vroegtijdig met elkaar bij te kunnen sturen op die publieke belangen.
*Eenvoudiger*, door de veelheid van rollen – van nu vijf naar twee – te beperken: eigenaar en opdrachtgever. Op dit moment zijn er aparte sturingscycli voor prestaties, voor de financiële sturing en voor de sturing en verantwoording via de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit brengt veel coördinatie-inspanningen mee en maakt een coherente aansturing van ProRail vanuit mijn ministerie ingewikkelder dan nodig. In de beoogde publieke situatie worden tijd en energie van veel betrokkenen straks efficiënter besteed aan het verbeteren van het spoor voor alle gebruikers van het spoor. Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger. De structuur van een zbo geeft daarmee ook stabiliteit omdat niet, zoals in de huidige situatie het geval is, elke 5 à 10 jaar een nieuwe beheerconcessie verleend moet worden.

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de bepalingen van het wetsvoorstel wordt een meer integrale planning- en controlcyclus ingericht: de vaststelling van een begroting en een meerjarenplan, alsmede reguliere momenten van verantwoording door middel van een integrale jaarrekening en een integrale tussenrapportage. Met het vierjarige meerjarenplan ontstaat een gezamenlijke focus van mij en ProRail op meerjarige afspraken en ontstaat ruimte voor een continue strategische dialoog. Deze strategische dialoog is

[3] Kamerstukken II 2018/19, 23 645, nr. 685.

belangrijk om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te verbeteren en is een voorwaarde om te komen tot een meer zuivere rolverdeling. Samen met ProRail en de rest van de sector kijken we strategisch vooruit, meer dan nu met het beheerplan uit de beheerconcessie gebeurt. Daarbij wil ik de uitvoeringskennis van ProRail beter benutten voor de beleidsvorming. De verankering van de adviesrol in dit wetsvoorstel biedt dan ook de kans om ProRail te positioneren als mijn 'trusted advisor'. Dit versterkt de samenwerking tussen beleid en uitvoering die de eerdergenoemde toekomstige mobiliteitsopgave vereist.

Het verbeterde sturing- en verantwoordingsarrangement, waarin het wetsvoorstel voorziet, leidt tot een vroegtijdiger en beter gesprek over voortgang, tegenvallers, risico's, maar ook nieuwe kansen, inzichten en wensen, en hoe daarmee om te gaan. Daarbij kan ik – anders dan bij de huidige vennootschapsstructuur - waar nodig het zogenaamde interventiemenu gebruiken dat vanuit IenW gehanteerd wordt in de relatie met alle zbo's die onder het ministerie vallen. Het interventiemenu schetst de verschillende interventie-instrumenten uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die passen bij een toezichtsrelatie tussen publieke organisaties. Uiteraard is, conform de gezamenlijke Samenwerkingsvisie, met een goed en evenwichtig gesprek in de driehoek altijd het vertrekpunt. Deze driehoek zorgt er, beter dan in de huidige situatie voor dat problemen en oplossingen met de juiste 'checks and balances' worden benaderd. Daarnaast kan er bijvoorbeeld een externe audit worden uitgevoerd, monitoringsprogramma's instellen, goedkeuring onthouden aan besluiten van ProRail, besluiten van ProRail vernietigen voor zover deze geen betrekking hebben op de essentiële functies van ProRail, of - in het uiterste geval net als in de huidige structuur - bestuursleden van ProRail ontslaan.
Los van de formele instrumenten zoals hiervoor genoemd, ondersteunt deze nieuwe structuur het tijdig en regelmatig voeren van het goede gesprek. De publieke positionering biedt een beter uitgangspunt voor samenwerking in plaats van het huidige vennootschapsmodel waarin telkens opnieuw een beheerconcessie moet worden verleend.
Na de omvorming van ProRail tot zbo is deze sturing vanuit mijn ministerie beter juridisch geborgd. Als zbo liggen voor ProRail de wettelijke taken vast in regelgeving.[4] Mocht ProRail bijvoorbeeld besluiten om zich te gaan richten op nieuwe activiteiten die niet zijn opgenomen in de regelgeving – om de omvang van de organisatie te vergroten – dan kan dat in de huidige structuur niet worden voorkomen. Als zbo is voor zulke activiteiten goedkeuring van de minister of opname van deze activiteiten in de Spoorwegwet of tijdelijk in de lagere regelgeving vereist. Met andere woorden in de nieuwe zbo structuur heb ik een uitgebreider (juridisch) instrumentarium tot mijn beschikking dan in de huidige vennootschapsstructuur. Voor een verdere toelichting waarom een privaatrechtelijke rechtsvorm minder wenslijk is en een zbo meer passend is, verwijs ik graag naar de paragrafen "*Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk" en Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend"* hierna in deze nota naar aanleiding van het verslag.

Ten tweede verbetert een nog betere informatiepositie van de verantwoordelijk bewindspersoon vanzelfsprekend ook de informatiepositie van uw Kamer. De minister is verantwoordelijk voor het beleid en ProRail is belast met het beheer. Een heldere rolverdeling vereist dat op continue basis informatie over de uitvoering van wettelijke taken en de organisatie wordt uitgewisseld en dat er

[4] Zie artikel 8 en 9 van de gewijzigde Spoorwegwet en artikel 3 van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

geen "belemmering" bestaat om informatie met de Tweede Kamer en de minister te delen. Als de Tweede Kamer behoefte heeft aan informatie, dan is het van belang dat deze altijd geleverd kan worden. Het gaat hier immers om een publieke taak en het daarmee gemoeide publieke belang.
Daarnaast geldt de ministeriële verantwoordelijkheid. Om daaraan invulling te geven is het noodzakelijk dat de minister kan beschikken over alle informatie en voldoende bevoegdheden heeft jegens ProRail. In de huidige vormgeving is sprake van een besloten vennootschap waarbij de beschikbaarheid van de informatie altijd de toets van het belang van de vennootschap moet kunnen doorstaan en waar de verhouding tussen minister als aandeelhouder en de vennootschap wordt ingekaderd door de formele bepalingen van het vennootschapsrecht. Deze kunnen waar het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid beperkend zijn. De Raad van State onderschrijft daarbij dat helderheid over de verdeling van taken zorgt voor duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de minister.[5] Het voorstel voorziet daarin in combinatie met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Uw Kamer zal mij kunnen aanspreken op de wijze waarop ik mijn bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet jegens ProRail uitoefen. Dat komt erop neer dat ik verantwoording afleg over het algemeen functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder in relatie tot de daarmee gemoeide publieke belangen. Dit algemeen functioneren kan ik immers via mijn bevoegdheden, zoals die van benoeming van bestuurders en goedkeuring van begroting en meerjarenplan beïnvloeden. Mijn bevoegdheden zien niet op details van de bedrijfsvoering van ProRail, ik toets op hoofdlijnen.

*Adviesrol ProRail*
Het spoor is een technisch ingewikkelde sector waar complexe belangen spelen. Een goede advisering hierover met aandacht voor de te behartigen publieke belangen vind ik van essentieel belang. In het huidige model komt deze rol nog niet goed uit de verf. Enerzijds betrekt mijn ministerie ProRail nu nog niet standaard als 'trusted advisor' bij haar publieke afwegingen, waardoor kennis uit de praktijk soms nog onvoldoende wordt benut in de beleidsvoorbereiding. Anderzijds komen de competenties die nodig zijn voor een volwaardige adviesrol, bij ProRail niet tot volle wasdom. Na de omvorming kan ik ProRail als medeoverheid betrekken om mij vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector. De omvorming zie ik daarom als een kans om ProRail te positioneren als mijn 'trusted advisor'. Dit biedt de mogelijkheid om ProRail als medeoverheid, meer dan nu als concessiehouder, te betrekken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector. Dit biedt de kans om de kennis en professionaliteit van ProRail als uitvoeringsorganisatie beter te benutten en de koppeling van beleid en uitvoering te optimaliseren. Dit maakt mijn ministerie en ProRail samen met de rest van de sector beter ingericht op toekomstige mobiliteitsopgaven.

*Samenwerkingsvisie ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en ProRail*
De leden van de fracties van PVV, D66, SGP en CDA vragen wat voor veranderingen de omvorming met zich meebrengt ten aanzien van de samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail. Bij de nieuwe verhoudingen tussen mijn ministerie en ProRail past ook een nieuwe en verbeterde vorm van samenwerking. ProRail en ik hebben de visie en gedragsuitgangspunten voor

[5] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300, nr. 78, Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, Raad van State.

onze samenwerking vastgelegd in een Samenwerkingsvisie die ik bij deze nota naar aanleiding van het verslag voeg[6]. We richten ons daarbij op het samenspel in de zogeheten zbo-driehoek van eigenaar (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de ProRail-organisatie), opdrachtgever (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor het beleid dat ProRail moet uitvoeren) en de opdrachtnemer (het zbo ProRail). Het uitgangspunt is dat ontwikkelingen in gezamenlijkheid in deze driehoek worden besproken. De Samenwerkingsvisie bestaat uit 7 hoofdlijnen en bijbehorende 'guiding principles' waarop de onderlinge samenwerking gestoeld is. De visie stelt de reiziger en verlader uiteraard voorop. Want de versterkte samenwerking moet natuurlijk aan hen ten goede moet komen. De visie gaat verder in op een samenwerkingsgerichte houding en bijbehorend gedrag vanuit beide organisaties. Een helder onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' staat bijvoorbeeld centraal. Mijn ministerie is verantwoordelijk voor de financiële en beleidsmatige kaders voor de spoorsector (het 'wat') en ProRail is binnen die kaders zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn taken en het bereiken van de doelen (het 'hoe'). De visie gaat tevens in op het belang van integraal werken en adviseren, transparantie over werkzaamheden en sturing en verantwoording op hoofdlijnen. Ook is in de Samenwerkingsvisie benoemd hoe wij met elkaar omgaan in het geval van zwaar weer. Juist als we voor uitdagingen komen te staan, is het van belang dat onze samenwerking een solide basis kent, dat we rolvast blijven en op een voorspelbare en passende wijze interveniëren.

De Samenwerkingsvisie geeft leidraden en draagt bij aan een beter begrip van elkaars handelen. ProRail en IenW hebben afgesproken al zoveel mogelijk conform de Samenwerkingsvisie te gaan werken. Bovendien zien we de visie als vehikel om blijvend het gesprek aan te gaan over de gewenste samenwerking. Uiteraard is niet alleen de relatie tussen ProRail en mijn ministerie van belang. De relatie met de rest van de spoorsector is en blijft ook een punt van aandacht. Het uitgangspunt is dat ik wil behouden wat goed werkt.

Zoals ik hierover in de paragraaf *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* al meld, wordt met de omvorming van ProRail tot zbo toegewerkt naar een betere samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail. Daarin stuurt mijn ministerie als 'eigenaar' op de continuïteit en de doelmatigheid van de taakuitvoering en als 'opdrachtgever' op prestaties. Uiteraard leg ik daarover verantwoording af aan uw Kamer. Het belang van de nieuwe manier van samenwerken kan ik illustreren aan de hand van bijvoorbeeld een gezamenlijke aanpak van de huidige uitdagingen op de emplacementen en de Havenspoorlijn. Een goede samenwerking ondersteunt dat meer rekening wordt gehouden met de ervaringen uit de praktijk van ProRail als uitvoeringsorganisatie. Dit helpt bijvoorbeeld bij het uitvoeren van de aanbeveling uit het Crisislab-rapport "Toevallig non-conform of voorspelbaar ongeschikt" waarin wordt geconcludeerd dat ProRail in de regio Randstad-Zuid onvoldoende is ingericht om met afwijkingen om te gaan.[7] Daarin wordt overigens ook geconcludeerd dat een andere wijze van aansturing door IenW ProRail daar meer ruimte voor geeft. Ook helpt dit bij de uitvoering van aanbevelingen van AEF om tot betere prestatie-indicatoren te komen. Een evenwichtige aansturing vanuit eigenaar en opdrachtgever kan ook helpen om verregaande interventies zoals het opknippen van de beheertaak - zoals destijds via de oprichting van Keyrail is gebeurd - tijdig te heroverwegen. Daarnaast helpt het werken met een meerjarenplan, anders dan het huidige jaarlijkse beheerplan, om de focus te verschuiven naar

[6] Bijlage 2 – Samenwerkingsvisie ProRail en IenW.
[7] Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 29 893, nr. 248.

de middellange termijn. Ik ga hierop nader in later in deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Financiële gevolgen*
Op het moment dat het wetsvoorstel bij uw Kamer werd ingediend, was de exacte omvang van de fiscale gevolgen van de omvorming van ProRail BV tot zbo nog onbekend. Ik heb op dat moment bij brief een nadere toelichting gegeven over hoe de financiële en fiscale gevolgen zullen worden gecompenseerd.[8] Zoals ik u eerder heb toegezegd zal de omvorming niet leiden tot hogere kosten voor reizigers, verladers en derden. De inzet van het kabinet is altijd geweest dat de eventuele financiële effecten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld. Het kabinet is erin geslaagd om de omvorming zodanig vorm te geven dat aan deze belangrijke randvoorwaarde wordt voldaan: de omvorming leidt niet tot een stijging van de prijs van het treinkaartje, een hogere gebruiksvergoeding voor vervoerders en verladers, en de omvorming gaat niet ten koste van de investeringen aan het spoor. In de praktijk pakt de wijziging derhalve niet alleen budgettair neutraal uit voor de reiziger, de gebruikers van het spoor, en derden maar ook voor het Rijk.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP en de VVD vragen om een schematisch overzicht van alle financiële en fiscale gevolgen van de omvorming alsmede om een toelichting daarop.

Ik heb met de minister van Financiën sluitende afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat alle fiscale effecten budgettair neutraal verlopen zowel voor ProRail als voor IenW en Financiën.
De financiële effecten als gevolg van de omvorming worden met name bepaald door de fiscale effecten. Hierin zijn eenmalige (financiële) gevolgen te onderkennen vanwege de transitie van Railinfratrust BV(RIT) en ProRail BV naar een zbo. Daarnaast is er een aantal structurele (financiële) gevolgen die voortvloeien uit de gewijzigde fiscale positie door de zbo-vorming. In de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik het door deze leden verzochte financiële overzicht opgenomen.[9] Hierin is ook een overzichten opgenomen waarin is opgenomen wat de eenmalige en structurele effecten van de transitie naar zbo per begrotingsjaar zijn.

In de ontwerpbegroting 2021 zijn voorlopige bedragen opgenomen die hier een zo goed mogelijke indicatie van geven. Deze bedragen zijn gebaseerd op de financiële positie van ProRail per ultimo 2019 en verhoogd met een inschatting van de waarde- en prijsstijging tot 1 juli 2021. Met de Belastingdienst zijn ten behoeve van de vennootschapsbelasting en dividendbelasting afspraken gemaakt over de wijze van waardering en berekening van de vermogensbestanddelen van de BV. Deze afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de Belastingdienst en RIT/ProRail BV, die voor betrokken partijen voor duidelijkheid zorgt. Vanwege de verschuiving van de datum van inwerkingtreding van de omvorming zijn verder nieuwe afspraken in voorbereiding over de omvang van de bedragen voor de herziening en herrekening van de eenmalig verschuldigde btw. Omdat voor alle incidentele fiscale effecten de omvang eerst bepaald kan worden na inwerkingtreding van de omvorming, heb ik met de minister van Financiën afgesproken om de betreffende kadercorrecties pas definitief vast te stellen op het moment dat de definitieve bedragen bekend zijn. Materieel maakt dit voor het totale financiële

[8] Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 5.
[9] Bijlage 3 – Overzicht financiële gevolgen.

beeld niet uit, omdat voor deze effecten ongeacht de omvang is afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast. De structurele fiscale effecten zijn eveneens in de ontwerpbegroting 2021 verwerkt. Uitzondering hierop zijn de onderwerpen waarover met de Belastingdienst nog gesprekken lopen. Dit betreffen de laatste – in omvang beperkte – punten. Dit betekent dat ik voor alle effecten een budget neutrale oplossing in zicht heb. Ik heb met de minister van Financiën afgesproken om deze effecten in de ontwerpbegroting 2022 te verwerken. Dit heeft geen gevolgen voor het uiteindelijke totaalbeeld omdat ook deze gevolgen volledig worden gecompenseerd en dus budgettair neutraal uitwerken.

De leden van de fracties van het CDA, de SP en GroenLinks vragen of naast ProRail ook andere instanties dan IenW en ProRail financiële gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel of de lagere regelgeving. Ook hierop is het antwoord: nee, ook hier is sprake van een budgettair neutrale verwerking. De financiële gevolgen vanwege de omvorming bij andere instanties hebben alleen betrekking op de gewijzigde fiscale positie van ProRail als gevolg van de omvorming van ProRail tot zbo. Daardoor zou in bepaalde gevallen zonder ingrijpen sprake zijn van kostenverhoging voor die derden.
In de huidige situatie betaalt IenW de btw over de gebruiksvergoeding. Dat betreft zowel de kosten van externen die door ProRail worden ingeschakeld, als de kosten van ProRail zelf. In de nieuwe situatie heeft ProRail geen recht op aftrek van betaalde btw meer. Dat betekent dat – indien daar geen regeling voor getroffen wordt - de externe kosten, dat wil zeggen de kosten die van aannemers en andere opdrachtnemers, zouden stijgen met de btw-component. Daar staat tegenover dat ProRail geen btw meer hoeft door te berekenen aan IenW. Hierdoor bespaart IenW deze btw-kosten en zet deze in om de door het fiscale effect gestegen kosten van de gebruiksvergoeding te betalen zodat de vervoerders en verladers volledig gecompenseerd worden. Er ontstaat zelfs een klein voordeel voor IenW ter grootte van de btw over de inzet van ProRail. Hier staat echter een even groot nadeel tegenover in de vorm van gederfde belastinginkomsten. Per saldo verloopt dus ook deze compensatie dan budgettair neutraal. De compensatie van de fiscale gevolgen van de gebruiksvergoeding leg ik vast in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34 tot instelling van één Europese spoorwegruimte en in de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

Vanaf het begin is de inzet geweest om te voorkomen dat er financiële effecten zouden ontstaan voor derden. De verandering in de fiscale positie van ProRail in relatie tot werken voor derden zou zonder ingrijpen financiële effecten kunnen hebben. Ik ben verheugd dat ik kan bevestigen dat mijn ambtsgenoot van het ministerie van Financiën en ik erin geslaagd zijn om deze financiële effecten te voorkomen.
Dit leg ik vast in Regeling Sturing van en toezicht op ProRail.[10] De conceptregelgeving is tegelijkertijd met het indienen van het wetsvoorstel in consultatie gegaan en kan als zodanig samen met het wetsvoorstel beoordeeld kan worden door uw Kamer. Het kabinet garandeert dat derden dit financieel effect in verband met het OV Toekomstbeeld 2040, in ieder geval materieel kunnen behouden tot 2040. Een volgend kabinet zal de regeling in 2034, samen met de decentrale overheden, evalueren om te bekijken of voortzetting na die tijd in de rede ligt. Hiermee wordt het materiële voordeel van de huidige fiscale behandeling, die sinds 2017 ervoor zorgt dat derden die in het spoor investeren geen btw hoeven te betalen, in ieder geval tot 2040 in stand gehouden.

[10] Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel d van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

Zoals ik hiervoor gemeld heb worden alle financiële effecten volledig gecompenseerd binnen de Rijksbegroting. Dat kan budgettair neutraal omdat tegenover hogere uitgaven als gevolg van fiscale effecten een even grote verhoging van de belastinginkomsten staat. Dat maakt verrekening via plafondcorrecties mogelijk. De fiscale verrekeningen van de structurele effecten worden op basis van ex ante ramingen ingepast. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Amhaouch c.s.[11]

*Datum inwerkingtreding van de omvorming tot zbo*
De leden van de fracties van CDA, SP, VVD en D66 vragen waarom juist nu ProRail moet worden omgevormd tot een zbo.

In het regeerakkoord is afgesproken de omvorming van ProRail tot zbo per 1 januari 2021 te realiseren. In mijn brief van 15 juli jl. heb ik uw kamer geïnformeerd over het feit dat er mede door de bijzondere omstandigheden gerelateerd aan de coronacrisis druk is komen te staan op het tijdspad van het regelgevingstraject.[12] Daarom heb ik u in voormelde brief gemeld vanaf nu toe te gaan werken naar 1 juli 2021 als beoogde inwerkingtredingsdatum. Dit ligt in de rede omdat dit het eerstvolgende vaste verandermoment voor de regelgeving is.

Zoals in deze brief gemeld werk ik samen met ProRail uit hoe de overgang halverwege een kalenderjaar in juridisch en financieel opzicht zorgvuldig kan worden vormgegeven. Voor mij blijft voorop staan dat de omvorming beheerst en zorgvuldig moet plaatsvinden. Ik neem de gesignaleerde zorgen, zoals niet alleen door de leden van de fracties van SP, VVD en D66 geuit in het verslag, maar ook door bijvoorbeeld de ondernemingsraad van ProRail in het position paper aan uw Kamer en besproken tijdens het Rondetafelgesprek van 10 september jl., dan ook zeer serieus. De implicaties van een overgang halverwege het kalenderjaar worden op dit moment door experts van beide organisaties in beeld gebracht. Ik zal hun conclusies beoordelen en indien deze aanleiding geven de nu beoogde inwerkingtredingsdatum te heroverwegen, zal ik uw Kamer hier over informeren.

**Algemeen deel**
De leden van de PVV-fractie vragen waarom de omvorming van ProRail naar een zbo er koste wat kost moet komen als zoveel mensen in de sector, inclusief de Raad van State, ertegen ageren. Deze leden vragen ook welke structurele problemen er bij ProRail worden opgelost door de omvorming. Deze leden vragen of de regering bereid is dit voorstel in te trekken wanneer een meerderheid in de Kamer daartoe oproept.

De regering vormt ProRail om principiële redenen om tot zbo. Voor een nadere uiteenzetting van deze principiële redenering en welke problemen de omvorming oplost, verwijs ik naar de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag. Het is begrijpelijk dat een verandering door alle betrokken partijen kritisch wordt gevolgd. Ik neem deze signalen serieus. Zo ben ik al lange tijd samen met de CEO van ProRail regelmatig in gesprek met sectorpartijen om zorgen en vragen goed in beeld te krijgen. Een deel van de zorgen heb ik al kunnen wegnemen. Zo is het Interprovinciaal Overleg (IPO) tevreden met de geboden btw-oplossing en met het afsprakenkader[13] dat eind 2019 bij de Bestuurlijk Overleggen

[11] Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 757.
[12] Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 7.
[13] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 A, nr. 57.

**35 396**

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO's MIRT) is vastgesteld. Daarin is opgenomen hoe provincies en ik omgaan met het verdelen van kosten- en risico's en opdrachtgeverschap richting ProRail. Ook ziet RailGood kansen die de omvorming met zich mee kan brengen. Een ander deel van de zorgen heeft zijn oorzaak niet in de omvorming zelf maar heeft te maken met andere aspecten, zoals de communicatie met de partijen of te maken strategische en inhoudelijke keuzes.
Uiteraard blijf ik met alle partijen in gesprek over hun zorgen en aandachtspunten. Daarnaast werken ProRail en ik samen met de rest van de sectorpartijen nader uit hoe de omvorming kan bijdragen aan de verbetering van de relatie tussen ProRail en de sector.

Het is verder aan uw Kamer om het wetsvoorstel te beoordelen. Graag ga ik met uw Kamer hierover in gesprek.

De leden van de CDA-fractie hebben als hoofdvraag aan de regering voor welk probleem dit een oplossing is. Zij vragen waarom dit wetsvoorstel nodig is, afgezien van het argument dat het gaat om een principiële keuze?

Zoals ik in het onderdeel "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag uiteenzet past de huidige rechtsvorm van een BV niet bij een organisatie met publieke taken en publieke financiering. De rechtsvorm van een BV past bij een organisatie die financieel rendement nastreeft op een markt. ProRail maakt echter geen financieel rendement en zal dat ook nooit maken aangezien het infrastructuurbeheer op het spoor niet winstgevend is. Ook is er geen sprake van concurrentie.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of en op welke wijze het advies van de Raad van State tot heroverweging heeft geleid en hoe zwaar het advies van de Raad van State wordt gewogen door de regering.

De adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voor de regering belangrijk. Dit geldt ook voor het advies over het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail.
Ik heb naar aanleiding van het advies van de Raad van State de voor- en nadelen van het wetsvoorstel opnieuw bekeken. Tevens zijn in dit kader op het punt van de risico's en kosten oplossingen in kaart gebracht en gekozen. Voor verschillende van deze oplossingen heb ik toegezegd dat deze als randvoorwaarde gelden bij de uitvoering van deze afspraak in het regeerakkoord. Vervolgens heb ik dit besproken in het kabinet. Hier kwam als conclusie uit dat de meest geschikte rechtsvorm voor ProRail niet een BV is maar een publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid. Ik heb dit toegelicht in het nader rapport, dat ik eveneens in het kabinet heb besproken. Daarnaast heb ik de Memorie van Toelichting op verschillende onderdelen nader aangevuld om beter te motiveren waarom ik tot deze conclusie ben gekomen. Ik verwijs u graag naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag voor mijn argumentatie om ProRail om te vormen tot een zbo.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik een groot risico neem met dit wetsvoorstel. Tevens vragen deze leden of ik een overzicht kan geven van alle risico's die ik in kaart heb gebracht en hoe ik deze risico's wil ondervangen.

De Raad van State geeft aan dat de voorgestelde ingreep kosten, inspanningen en risico's met zich mee brengt, zoals onderzocht door onderzoeksbureau

McKinsey[14]. Uit dit onderzoek kwamen drie hoofdrisico's naar voren: verlies van arbeidsvoorwaarden, hogere kosten en de onafhankelijkheid. Op deze risico's heb ik actie ondernomen, omdat ik het behoud van arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers van ProRail, het voorkomen van hogere kosten door de omvorming en het behoud van de onafhankelijke positie van ProRail in de uitoefening van de essentiële functies als randvoorwaarden voor de omvorming van ProRail tot zbo beschouw.

De medewerkers van ProRail behouden de huidige arbeidsvoorwaarden, cao en pensioenregeling. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de aanpassing in de betreffende regelgeving zodat de medewerkers van ProRail bij het Pensioenfonds Rail & Openbaar Vervoer blijven. Deze minister bereidt de wijziging die ProRail van deelname in het ABP uitzondert, thans voor. Deze wijziging kan uiteraard pas formeel worden vastgesteld na instemming van de Eerste Kamer met het wetsvoorstel, maar dit is nog ruim voor de daadwerkelijke overgang van ProRail BV naar zbo.

Verder kost het inregelen van publieke sturing en verantwoording natuurlijk geld, maar het gaat om een zeer beperkt bedrag dat niet ten koste gaat van investeringen op het spoor. De eenmalige financiële effecten van de omvorming zijn in de periode van 2018 – 2021 minder dan 0,1% van de totale uitgaven van ProRail in die hele periode. De structurele financiële effecten bedragen naar verwachting minder dan 0,2% van de jaarlijkse uitgaven van ProRail. Daartegenover staan baten in de vorm van betere sturing en verantwoording, ook richting uw Kamer, en daarnaast ook voordelen vanuit minder rapportagedruk en betere samenwerking.
Daarbij voorkom ik dat ProRail en derden door de transitie naar zbo en de daaraan verbonden wijziging van fiscale positie van ProRail geconfronteerd worden met hogere financiële effecten. Met de minister van Financiën heb ik afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast. Op deze wijze kan de transitie naar zbo zowel voor ProRail als voor derden neutraal worden ingepast. Voor de exacte bedragen en uitwerking van de oplossingen verwijs ik naar het onderdeel *"Financiële gevolgen"* in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag alsmede het als bijlage bij deze nota opgenomen financiële overzicht.

De onafhankelijke positie van ProRail is vastgelegd in de Europese richtlijnen en is reeds met de implementatie van de marktpijler van het Europees Vierde Spoorwegpakket verankerd in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving.[15] Daar wordt met dit wetsvoorstel niet aan getoornd. ProRail en zijn bestuurders moeten onverminderd op een niet-discriminerende manier handelen richting vervoerders en andere capaciteitsgerechtigden en net zoals nu zal geborgd zijn dat hun onpartijdigheid niet door belangenconflicten is aangetast. De

[14] McKinsey&Company "Zbo-transitie ProRail, impact assessment en transitieplan, eindrapport van 19 december 2016", https://www.prorail.nl/sites/default/files/mckinsey_rapport.pdf.
[15] Wet van 30 januari 2019 tot wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44), richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU 2016, L 138/102), richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352/1) en tevens ter goede uitvoering van verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 (PbEU 2016L 138/1) en van verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (PbEU 2016, L 354/22).

herimplementatie van de betreffende bepalingen uit het Vierde Spoorwegpakket die zien op de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder heeft één op één plaatsgevonden. Dit is ook bevestigd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in de uitvoerings- en handhavingstoets.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering ervan vindt dat de Raad van State aangeeft dat de omvorming in de huidige situatie een ingrijpende maatregel is, gelet op de bijzondere kenmerken van ProRail en de specifieke omstandigheden waarin ProRail zich inmiddels bevindt.

Als hiervoor al gemeld is de Raad van State van mening dat het vanaf de tekentafel goed denkbaar zou zijn om van ProRail een zelfstandig bestuursorgaan te maken. Dit is historisch echter niet zo gelopen. De Afdeling overweegt dat de ordening op het spoor uiteindelijk een middel is tot een doel: positionering, sturing en verantwoording van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder zijn van belang ten behoeve van de adequate uitvoering van het beheer van de HSWI als publieke taak en de behartiging van het daarmee gemoeide publieke belang. Een concrete analyse van de mate waarin de geschetste bestaande kaders, in samenhang bezien, tekortschieten om dit publieke belang adequaat te dienen, en van de mate waarin de publiekrechtelijke omvorming deze tekorten ondervangt, zou de meerwaarde van de publiekrechtelijke omvorming moeten dragen. Vervolgens zouden deze voordelen moeten worden afgewogen tegen de financiële effecten, inspanningen en risico's die de voorgestelde ingreep met zich zal brengen.
Naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het nader rapport en de memorie van toelichting is bij het wetsvoorstel verduidelijkt welke baten de omvorming zal opleveren. Zo levert de omvorming een betere informatiepositie van uw Kamer, een betere sturing en verantwoording en een betere samenwerking op. Ook is nader toegelicht waarom het huidige stelsel onvoldoende voorziet in de toekomstige opgaven zoals uit de contouren van het Toekomstbeeld OV 2040 komen. Tevens heb ik is toegelicht hoe de omvorming kan bijdragen aan deze toekomstige opgaven. Tot slot heb ik de baten opnieuw afgezet tegenover de financiële effecten, inspanningen en risico's.
De conclusie van het kabinet is opnieuw dat het wenselijk is ProRail BV om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid. De omvorming zorgt ervoor dat de verantwoording over het functioneren van ProRail en de besteding van publieke middelen beter en transparanter plaatsvindt. Minder ingrijpende alternatieven, zoals beperkte aanpassingen in het bestaande sturings- en verantwoordingsarrangement zijn in theorie mogelijk, maar acht ik op de lange termijn niet even effectief, gezien het ontbreken van een structurele verandering in de verhouding tussen ProRail en mij. De omvorming tot zbo geeft ook stabiliteit omdat niet, zoals in de huidige situatie het geval is elke 5 à 10 jaar een nieuwe beheerconcessie verleend moet worden. De baten van het voorstel wegen daarom op tegen de inspanningen van de omvorming.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de geschetste bestaande kaders, in samenhang gezien, tekortschieten om het publieke belang adequaat te dienen. Tevens vragen deze leden waarom binnen deze bestaande kaders en de daarbinnen beschikbare beïnvloedingsmogelijkheden niet in beginsel dezelfde doelen en resultaten kunnen worden bereikt als na publiekrechtelijke omvorming in de voorgenomen vorm. Ook vragen deze leden om een complete en samenhangende analyse van de mate waarin de bestaande sturings- en verantwoordingsmogelijkheden tekortschieten om de publieke belangen te dienen die met het beheer van de HSWI samenhangen. Deze leden vragen in welke mate de voorgenomen publiekrechtelijke omvorming de gesignaleerde tekorten zou ondervangen. Deze leden vragen tot slot welke minder ingrijpende

alternatieven er zouden zijn en waarom er niet voor deze minder ingrijpende alternatieven is gekozen.

Zoals ik heb aangegeven in mijn eerdere reactie in deze paragraaf op de vraag hoe zwaar het advies van de Raad van State weegt, zijn de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om de aansturing van ProRail met het oog op de bij het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer gemoeide publieke belangen, te verbeteren. Zoals hiervoor in deze inleiding gemeld heeft de huidige praktijk zich echter ontwikkeld tot een diffuus sturingsmodel. Door middel van de omvorming tot zbo wordt de verhouding tussen mijn ministerie en ProRail en het onderscheid tussen beleid en uitvoering weer helder. Daarmee wordt de samenwerking in de sector verbeterd waarmee we beter gesteld staan voor de grote mobiliteitsopgave.

Het huidige sturings- en verantwoordingsarrangement van ProRail is complex. Er is op dit moment sprake van aparte sturingscycli voor prestaties, voor de financiële sturing en voor de sturing en verantwoording via de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit brengt veel coördinatie-inspanningen mee en maakt een coherente aansturing van ProRail vanuit het departement moeilijker dan nodig.

Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger. De publieke belangen worden structureel geborgd door een adequate inrichting van het zbo. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet – zoals die wordt gewijzigd met dit wetsvoorstel – wordt een meer integrale planning- en controlcyclus ingericht, met een begroting en een meerjarenplan alsmede reguliere momenten van verantwoording door middel van een integrale jaarrekening en meer integrale rapportages. Ook onder de huidige situatie zouden de verschillende sturings- en verantwoordingscycli beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Een daadwerkelijke integratie van de aansturing en verantwoording is in de BV-vorm echter moeilijker te verwezenlijken. Ik verwijs hiervoor graag naar de paragraaf "*Voordelen omvorming tot zbo".*
Mijn doel is ook de aansturing en verantwoording te veranderen naar meerjarige afspraken en een continue strategische dialoog. Daarbij past de positionering als zbo beter dan de positionering als BV, onder meer door het verbeterde sturingsarrangement waar de regering over kan beschikken als ProRail een zbo is en richting uw Kamer verantwoording aflegt.
Ik zie de omvorming ook als een kans om ProRail beter te positioneren als mijn directe 'trusted advisor' met kennis van het spoor. Na de omvorming kan ik ProRail als medeoverheid betrekken om mij vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector.
Zoals toegelicht in de inleiding vereist een heldere rolverdeling dat informatie over de uitvoering van de publieke taken en de organisatie onbelemmerd en op continue basis wordt uitgewisseld. Ik verwijs Uw Kamer naar de inleiding voor een toelichting waarom de informatievoorziening in de structuur van een zbo beter past bij de publieke taak van ProRail dan de structuur van een BV.

Aanvullende afspraken kunnen dit in het huidige sturingsmodel mogelijk verbeteren, maar optimaal wordt het niet. Het verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturings- en verantwoordingsinstrumenten zoals bijvoorbeeld aanpassing van statuten of aanpassing van de beheerconcessie is mogelijk, maar leidt slechts tot een toenemende spagaat en maakt de aansturing en verantwoording juist meer complex en diffuus. Ook acht ik dit op de lange termijn niet even effectief, gezien het ontbreken van een structurele verandering in de verhouding met ProRail. De omvorming van ProRail tot een zbo is daarom mijns inziens het

beste middel om te komen tot een goede en toekomstbestendige inrichting van de aansturing van en verantwoording door ProRail. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist belangrijk om in de basis de sturing en de samenwerking te vereenvoudigen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom nu het geschikte moment is om ProRail om te vormen tot een zbo, zeker nu blijkt dat de prestaties van ProRail goed zijn en de samenwerking op en rond het spoor naar behoren verloopt.

Zoals ik onder het kopje "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" in mijn inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag al heb gemeld, heeft de regering om principiële redenen gekozen voor deze omvorming. ProRail voert immers een publieke taak uit met publieke middelen en zou dus gebonden moeten zijn aan publieke sturing en verantwoording, hetgeen uiteraard ook weer bijdraagt aan de verantwoording van de regering aan uw Kamer. De uitdagingen voor de spoorsector zijn groot, dat vraagt een nog betere samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie en van ProRail met de rest van de sector. Juist nu de prestaties goed zijn, is er ruimte voor het doorvoeren van structurele veranderingen. Door er nu voor te zorgen dat het stelsel en de publieke aansturing van ProRail op orde is, ligt er een goede structuur waarmee toekomstige mobiliteitsopgaven goed het hoofd geboden kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen van elk genoemd voordeel (een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering, eenvoudigere en meer integrale aansturing, grotere focus op de middellange termijn, betere samenwerking, meer adequate informatievoorziening en een verbetering van het opdrachtgeverschap door derden) hoe dat voordeel precies gaat ontstaan door dit wetsvoorstel en de financiële gevolgen hiervan in kaart te brengen.

De omvorming zorgt voor een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering. Zoals ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag beschrijf, heeft de huidige praktijk zich ontwikkeld tot een diffuus sturingsmodel. Door de omvorming van ProRail tot zbo wordt het onderscheid tussen beleid en uitvoering weer helder. Mijn ministerie is verantwoordelijk voor de financiële en beleidsmatige kaders voor de spoorsector (het 'wat') en ProRail is binnen die kaders zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn taken en het bereiken van de doelen (het 'hoe'). Juist vanuit die heldere rolverdeling ontstaat er meerwaarde in de samenwerking en bij de advisering. De praktische uitwerking hiervan komt tot uitdrukking in de Samenwerkingsvisie, die ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag nader toelicht en die is opgenomen als bijlage.

Met de omvorming kom ik tot een nieuw en eenvoudiger sturings- en verantwoordingsarrangement zoals ik toelicht in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag. Daarmee verandert de sturing en verantwoording naar meerjarige afspraken en een continue strategische dialoog.
Met de nieuwe planning- en controlcyclus zal ProRail werken met een meerjarenplan in plaats van een jaarlijks beheerplan. Hierdoor verschuift de focus in de samenwerking naar de middellange termijn. Dit leidt tot minder verrassingen. Ook vervoerders en verladers hebben daar baat bij, doordat de verschuiving van de focus naar de middellange termijn leidt tot meer zekerheid en duidelijkheid waar zij met hun eigen operatie en investeringen op kunnen inspelen.
Door de focus in de samenwerking op de middellange termijn dankzij het meerjarenplan, kan de strategische dialoog beter gevoerd worden. Dit versterkt

de samenwerking tussen beleid en uitvoering wat nodig is voor de toekomstige mobiliteitsopgave.

Met dit wetsvoorstel verbetert de informatiepositie van uw Kamer. In de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik nader toegelicht hoe deze verbetering tot stand komt.
Tot slot verbetert met de omvorming het opdrachtgeverschap door anderen dan IenW. De laatste jaren heb ik veel intensieve en constructieve gesprekken gevoerd met de provincies. Die hebben eind 2019 bij de BO's MIRT geresulteerd in een afsprakenkader[16], waarin is opgenomen hoe provincies en ik omgaan met het verdelen van financiële effecten - en risico's en opdrachtgeverschap richting ProRail. In het afsprakenkader zijn ook afspraken gemaakt over de sturingsrelatie tot ProRail. Mijn ministerie onderzoekt samen met decentrale overheden en ProRail in werksessies hoe de sturingsrelatie beter ingericht kan worden. De Spoorwegwet biedt na aanvaarding van het wetsvoorstel de ruimte om gemaakte en nog te maken afspraken uit te voeren. De constructieve gesprekken en werksessies hierover, die door mij samen met het IPO worden voorbereid, zijn op dit moment in volle gang.

Voor de financiële gevolgen van deze voordelen verwijs ik naar mijn reactie in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de ruimte voor innovatie verandert met de inwerkingtreding van deze wet en hoe de regering ervoor gaat zorgen dat ProRail als zbo, innovatief blijft en nieuwe technologieën onbelemmerd gaat toepassen. Zij vragen daarnaast hoe de regering ProRail proactiever wil gaan aansturen op prestaties. Zij vragen of de regering daarbij ook expliciet gaat aansturen op de noodzaak van innovatie als prestatieonderdeel. Ook vragen zij hoe de mate van stimulering van kennis en innovatie verandert met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

Ik deel de mening van deze leden dat het belangrijk is dat kennis en innovatie vanuit de spoorsector zo goed mogelijk worden benut en dat ProRail innovatief blijft en zo veel mogelijk open staat voor nieuwe technologieën.
ProRail speelt reeds een actieve rol ten aanzien van innovaties en kan deze nog verder optimaliseren. Met de omvorming tot zbo wordt ProRail dan ook belast met het bevorderen van kennis en innovatie op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bijdragen aan wetenschappelijk onderzoek, het aanbieden van opleidingen en het stimuleren van innovatie om de kennis op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan te verspreiden en uit te bouwen. Een belangrijk onderdeel van de omvorming is bovendien de adviesrol van ProRail aan de minister over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving. Dit biedt de kans om de kennis en professionaliteit van ProRail als uitvoeringsorganisatie beter te benutten en de koppeling van beleid en uitvoering te optimaliseren. Zo kan ProRail de minister, maar ook andere regionale concessieverleners met gebruikmaking van de kennis en innovatie uit de rest van de sector beter adviseren over beleid en regelgeving. Dit maakt dat het departement en ProRail samen met de rest van de sector beter ingericht op toekomstige mobiliteitsopgaven. De adviesrol richting regionale concessieverleners, die met dit wetsvoorstel in de Spoorwegwet wordt verankerd, draagt eveneens bij aan het optimaliseren van de kennisuitwisseling binnen de sector.

[16] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 A, nr. 57.

Binnen en met de planning- en controlcyclus zal ik ProRail aansturen op prestaties. Daarbij zal ik onder meer van kernprestatie-indicatoren gebruik maken die vastgelegd worden in de beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail.

In het kader van het meerjarenplan 2022-2025 vindt op dit moment een herijking van de prestatie-indicatoren plaats zoals die gelden op grond van de huidige beheerconcessie. De indicatoren worden uitgedrukt in een scope en definitie met een meetbaar resultaat dat een meerwaarde moet uitdrukken voor de klant; de reiziger en verlader. Ik stimuleer ProRail om te bezien hoe innovatie en nieuwe technologieën kunnen bijdragen aan het behalen van deze en andere prestatieafspraken. Enkele voorbeelden hiervan betreffen de innovatieve oplossingen binnen het programma Niet Actief Beveiligde Overwegen, zoals geconstateerd in het evaluatierapport van de midtermreview van de beheerconcessie.[17]

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de Raad van State de onderliggende regelgeving voor advies voorgelegd krijgt, kan ik bevestigend beantwoorden. Ik volg hierbij het proces dat voorgeschreven is bij de totstandkoming van regelgeving. De Raad van State krijgt de twee ontwerp algemene maatregelen van bestuur waarin het wetsvoorstel nader wordt uitgewerkt na de plenaire behandeling in uw Kamer ter advisering voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of waar wordt gesproken over ‘de minister’ in de toelichting het de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat betreft.

In wetgeving wordt altijd gesproken over ‘de minister’, het is dan ook gebruikelijk om dat ook te doen in de memorie van toelichting. Hiermee is de tekst van toepassing op de bewindspersoon - minister of staatssecretaris - die verantwoordelijk is voor het spoor.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail en het wetsvoorstel Modernisering van de Spoorwegwet niet worden samengevoegd, omdat zij lezen dat zowel dit wetsvoorstel als de implementatie van de Europese richtlijn 2012/34 leiden tot een grote wijziging van de spoorwegregelgeving.

De wijziging van richtlijn 2012/34/EU door middel van het Europees Vierde spoorpakket is reeds geïmplementeerd in de Spoorwegwet. De voorgenomen modernisering van de spoorwegregelgeving heeft voornamelijk tot doel om die regelgeving opnieuw vorm te geven door één wettelijk kader voor het hele spoorsysteem op te nemen en dit beter aan te laten sluiten aan de Europese regelgeving op dit gebied. De modernisering raakt echter veel meer stakeholders dan alleen ProRail. De omvorming van ProRail tot zbo ziet voornamelijk op de relatie tussen mij en ProRail. In het regeerakkoord van dit kabinet is opgenomen deze relatie deze kabinetsperiode aan te passen. Dat geldt niet voor de modernisering van de spoorwegregelgeving. Hierover wordt nog overleg gevoerd met alle stakeholders. De bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel die zien op aanpassing van de Spoorwegwet, zullen overigens één op één worden overgezet naar de gemoderniseerde Spoorwegwet.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de invloed en inspraak van ProRail BV zelf is bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. Zij vragen in

[17] Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 898.

hoeverre ProRail betrokken is geweest en hoe ProRail betrokken wordt bij het vervolg.

ProRail is volledig betrokken bij de omvorming van ProRail tot zbo. Het wetsvoorstel is in zeer nauwe samenwerking met ProRail tot stand gekomen. Binnen het programma 'Samen Anders' werken medewerkers van mijn ministerie nauw samen met medewerkers van ProRail aan de beoogde omvorming. Het programmaplan van dit gezamenlijke programma heb ik in mei 2018 met uw Kamer gedeeld.[18] De totstandkoming van het wetsvoorstel evenals de lagere regelgeving is voorbereid in diverse gezamenlijke werkgroepen. Ook op dit moment werken mijn ministerie en ProRail zeer nauw samen in de zogeheten implementatiefase, waarin de verschillende veranderingen binnen de praktijk van beide organisaties verder worden vormgegeven. Hiervoor is een samenwerkingsstructuur ingericht bestaande uit een aantal teams met experts van zowel ProRail als mijn ministerie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering kan verklaren dat het niet is gelukt om de ondernemingsraad van ProRail te overtuigen van het doel van dit wetsvoorstel en hoe het kan dat de ondernemingsraad vindt dat nut en noodzaak ontbreken. Ook vragen zij hoe deze voorgestelde verandering een succes kan worden als draagvlak binnen ProRail miniem lijkt te zijn en of de regering kan aangeven waar binnen ProRail steun is voor dit wetsvoorstel en kan de regering aangeven of er binnen ProRail überhaupt steun is voor dit wetsvoorstel.

Ik heb regelmatig constructief overleg gevoerd met de ondernemingsraad (OR) van ProRail. Daarin komt naar voren dat de OR en ik allebei van mening zijn dat ProRail een zelfstandige, onafhankelijke, kritische en professionele spoorbeheerder moet blijven. Daarnaast zien we allebei kansen op verbetering in de samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail en in de samenwerking in de sector als geheel. Dus daar verschillen wij niet over van mening.
Zoals de OR zelf heeft aangegeven in zijn position paper en heeft toegelicht in het rondetafelgesprek, is hij echter een andere mening toegedaan dan ik, over of een omvorming tot zbo daarvoor noodzakelijk is. Ik respecteer die mening, en gelukkig staat dit een constructieve samenwerking met de OR niet in de weg. Zoals ik hiervoor heb gemeld bij de beantwoording van een vraag van deze leden over de invloed en inspraak van ProRail bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel, is het programma "Samen anders" ingesteld waarbij medewerkers van mijn ministerie en een groot aantal medewerkers uit verschillende delen van ProRail samenwerken. Ik ben zeer tevreden over hoe goed hierin wordt samengewerkt. En hoewel veel medewerkers kritisch zijn over de noodzaak voor een juridische omvorming tot zbo, ervaar ik een breed draagvlak binnen ProRail voor het realiseren van de doelen die we bij de omvorming centraal hebben gesteld: het verbeteren van de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie, het verbeteren van de samenwerking in de spoorsector als geheel, het verder versterken van de adviesrol van ProRail, het verbeteren en vereenvoudigen van de planning en control cyclus en het aangrijpen van de omvorming om ProRail nog verder te professionaliseren. Ook de leden van de raad van bestuur van ProRail doen daarin goed werk. Zij geven hierin het goede voorbeeld en gaan hierover ook binnen ProRail in gesprek met de medewerkers om goed te luisteren naar zorgen van de medewerkers en samen met mij er alles aan te doen om in de regelgeving en bij de implementatie van de omvorming deze zorgen zo goed mogelijk weg te nemen.

[18] Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 770.

**35 396**

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de toetsing door het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) op beslissingen omtrent belangrijke spoorthema's wordt geborgd in de omvorming. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan aangeven op welke wijze de belangen van de spoorgebruikers gewaarborgd gaan worden. Zij vragen tevens of de regering kan aangeven hoe zij aankijkt tegen het instellen van een gebruikersraad en waarom de verplichting om deze in te stellen in het wetsvoorstel zelf achterwege is gebleven.

Een nauwe samenwerking binnen de spoorsector is essentieel voor de mobiliteit op het spoor. ProRail opereert in een speelveld met veel verschillende partijen, waaronder ook met reizigersorganisaties. ProRail BV heeft de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid ingericht. Voor het grootste deel van deze stakeholders geldt dat zij zijn aangewezen op ProRail als enige beheerder van het spoor dat zij gebruiken. We staan aan de vooravond van een enorme mobiliteitsopgave en moeten het hoofd bieden aan uitdagende crisissituaties zoals de huidige coronacrisis. Essentieel is dat organisaties daar waar hun prestaties elkaar raken en een onderlinge afhankelijkheid bestaat, gezamenlijk optrekken. Ik vind het dan ook van belang dat het zbo ProRail goed met alle relevante partijen waaronder ook de reizigersorganisaties samenwerkt en hen bij de uitvoering van zijn taken betrekt.[19]

Voordat ik inga op de wijze waarop samenwerking en betrokkenheid met stakeholders is geborgd, wil ik benadrukken dat ik de zorgen uit de spoorsector serieus neem. Veranderingen in organisaties leiden in eerste instantie vaak tot weerstand. Dat zit in de menselijke aard en dient ook een doel: het stellen van kritische vragen over het waarom van de verandering. Daarom vind ik het belangrijk om voorop te stellen dat de verhouding tussen ProRail en de rest van de spoorsector met de omvorming ongewijzigd blijft. Met de omvorming tot zbo beoog ik wel mijn ministerie dichterbij de sector te brengen. ProRail krijgt daarmee geen hiërarchische positie ten opzichte van vervoerders en de huidige privaatrechtelijke samenwerkingsverhoudingen blijven bestaan. ProRail en de vervoerders blijven bij het realiseren van de operatie gelijkwaardig aan elkaar en behouden ieder hun eigen relatie met de (decentrale) overheid. Vanuit dat fundament draagt ieder vanuit zijn eigen rol bij aan de realisatie van een aantrekkelijk product voor de klant, het verbeteren van de kwaliteit van het spoorsysteem inclusief de veiligheid en de capaciteit van dat spoorsysteem.

Het veelvoud aan samenwerkingsverplichtingen uit de beheerconcessie is niet volledig separaat overgenomen in de regelgeving voor ProRail zbo. Ik vind dat het neerleggen van dergelijke gedetailleerde voorschriften in regelgeving – zoals nu is opgenomen in de beheerconcessie – niet past bij een zelfstandige publieke spoorbeheerder. Daarom neem ik in de Spoorwegwet een algemene verplichting tot samenwerken op, die ziet op alle manieren van samenwerking.[20] Daarnaast eist ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat het zbo ProRail voorzieningen treft voor de rest van de spoorsector en hen in de gelegenheid stelt verbeterboorstellen voor procedures en werkwijzen te doen.[21] ProRail zal daarover in het jaarverslag verantwoording afleggen. Door dit op te nemen in het jaarverslag krijg ik ook meer inzicht in de wijze waarop ProRail betrokkenheid van stakeholders regelt en kan ik indien nodig het gesprek voeren met ProRail over knelpunten. Tot slot is geborgd dat ProRail de overige partijen

[19] Moties van Aalst, Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 800 & 830.
[20] Zie het nieuwe artikel 12, eerste lid, van de Spoorwegwet.
[21] Zie artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

uit de spoorsector advies vraagt over het meerjarenplan en het bijstellingsdocument.[22] De partijen die ProRail moet consulteren zijn de gerechtigden zoals opgenomen in de Spoorwegwet en overige belanghebbenden.[23] De gerechtigden betreffen dus onder meer de spoorwegondernemingen die van de HSWI gebruik maken en de overige belanghebbenden die rechtstreeks geraakt worden door het meerjarenplan of bijstellingsdocument; dit zijn bijvoorbeeld reizigersorganisaties, havenbedrijven, het IPO, de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die geen gerechtigden zijn. Het consultatierecht bij alle consultatiegerechtigde momenten van belanghebbenden zoals de reizigersorganisaties en het IPO, heb ik op verzoek van deze partijen meer expliciet in de regelgeving verankerd.
Met uw Kamer vind ik het belangrijk dat ProRail de huidige samenwerking met de overige sectorpartijen, consumentenorganisaties en decentrale overheden blijft voortzetten. De omvorming draagt eraan bij dat ProRail ook als zbo met de rest van de sector blijft samenwerken en daarnaar blijft luisteren om te komen tot een van de beste spoornetwerken van de wereld.

De reacties op de internetconsultaties en de gesprekken die ik heb gevoerd met diverse partijen zijn voor mij mede aanleiding om samen met ProRail het initiatief te nemen om nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met alle betrokken partijen. Daarmee grijp ik de kans om de samenwerking tussen mijn ministerie, ProRail en de rest van de sector te versterken. Daarom ben ik samen met ProRail steeds in gesprek met de rest van de spoorsector om te bezien waar de samenwerking tussen ProRail, mijn ministerie en de rest van de sector, verder kan worden geoptimaliseerd. Daarin maken ProRail en ik samen met partijen afspraken over hoe de samenwerking er straks concreet uit komt te zien en welke verbeteringen er nog mogelijk zijn om de kwaliteit en de groei van het personenvervoer en goederenvervoer, landelijk en regionaal te accommoderen. Deze gesprekken vinden in de komende maanden plaats. Zo worden op dit moment afspraken gemaakt met verschillende partijen zoals het LOCOV, de spoorgoederentafel en de decentrale overheden om mogelijkheden van verbetering en optimalisatie concreet te maken. Het uitgangspunt is dat ik wil behouden wat goed werkt en dat ik wil optimaliseren waar nodig. Op deze manier draagt ProRail zorg dat de horizontale betrokkenheid behouden blijft en zelfs verder zal worden geoptimaliseerd.
Het idee van een gebruikersraad, waar ik eerder ook met uw Kamer over heb gesproken, is ook in de verdere optimalisatie aan de orde gekomen in gesprekken met de spoorsector. Daar is echter ook naar voren gekomen dat partijen niet per se zitten te wachten op een extra gremium of meer overleggen, waarvan onder andere spoorgoederenvervoerders aangeven dat deze belastend zijn door extra inzet en afstemming met als gevolg dat niet alle organisaties voldoende capaciteit hebben om zich goed te laten vertegenwoordigen.

Partijen hebben wel de behoefte om meer het strategische gesprek te voeren, vroegtijdig betrokken te worden of meer als volwaardige gesprekspartner gezien te worden. Het meerjarenplan dat ProRail als zbo gaat hanteren, is faciliterend aan de behoefte voor een strategisch gesprek. Een nieuw gremium als een gebruikersraad zou daarbij ook behulpzaam kunnen zijn. Echter, mogelijk komen andere optimalisatievormen beter tegemoet aan de behoefte van de rest van de sector, ProRail en mijn ministerie. Om die reden wordt nu geïnvesteerd in de relatie en extra gespreksrondes met de sectorpartijen, zodat we eerst dieper stilstaan bij belangen en behoeften aan verbeteringen en optimalisaties, waarna we van daaruit de beste vorm van overleg bepalen.

[22] Zie het nieuwe artikel 15e van de Spoorwegwet.
[23] Zie artikel 57 van de Spoorwegwet.

Een goed voorbeeld van dergelijk maatwerk zijn de eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag genoemde afspraken die ik tijdens de bestuurlijke overleggen Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) eind 2019 heb gemaakt met de provincies over de financiële effecten - en risicoverdeling bij regionale investeringsprojecten aan de HSWI.[24]
Doordat de relatie van IenW met ProRail met de omvorming wordt verbeterd, helpt dit ook de gehele samenwerking met de rest van de spoorsector. De publieke positionering met bijbehorende aansturing en verantwoording richting uw Kamer maakt dat ProRail en de rest van de sector beter toegerust zijn voor de toekomstige mobiliteitsopgaven. Dit komt ten gunste van reizigers en verladers.
Een goed voorbeeld waarbij een optimale koppeling van beleid en uitvoering essentieel is, is het programma ERTMS. Dit is een omvangrijk en technisch complex traject waaraan ProRail en mijn ministerie nauw met de rest van de spoorsector samenwerken. ProRail is daarbij een verbindende factor tussen mijn ministerie en de rest van de spoorsector. Gegeven de lange looptijd van dit programma kunnen omstandigheden tussentijds veranderen, waarop in de beleidsvorming ingespeeld moet worden. Het is daarom van groot belang dat die beleidsvorming continue gevoed wordt met de ervaringen in de praktijk. Juist bij een complex traject als ERTMS is een optimale samenwerkingsstructuur te prefereren. Daarnaast is ook de koppeling en verantwoording naar beleid en politiek van belang voor een dergelijk grootschalig, langjarig en financieel omvangrijk programma, dat door ProRail wordt uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie vragen of er ook wijzigingen in de informatiestromen naar andere belanghebbenden worden verwacht. Als dat het geval is, vragen zij op welke manier geborgd wordt dat deze belanghebbenden de juiste informatie in hun bezit krijgen. Deze leden vragen om een uiteenzetting omtrent deze informatiestromen.

Door de omvorming verbetert de informatiepositie van uw Kamer. Voor een nadere uitleg over de beperkingen van de structuur van een zbo voor mijn huidige informatiepositie, evenals de voordelen van de structuur van een zbo, verwijs ik u naar het eerder in deze paragraaf gegeven antwoord aan de leden van de CDA-fractie.

De informatiestromen naar andere belanghebbenden veranderen tevens in positieve zin. Zo moet ProRail als zbo bijvoorbeeld voldoen aan de Wet openbaarheid van bestuur, die zowel stimuleert tot een actieve openbaarmaking alsook eenieder de mogelijkheid biedt om informatie op te vragen.

Ook vinden goede samenwerkingsinitiatieven plaats, zoals de eerdergenoemde afspraken die ik tijdens de BO's MIRT eind 2019 vooruitlopend op de omvorming heb gemaakt met de provincies over de financiële effecten - en risicoverdeling bij regionale investeringsprojecten aan de HSWI. Voor decentrale overheden die steeds vaker optreden als (mede-) opdrachtgever geeft dit bijvoorbeeld meer inzicht in budget, scope en tijd voor de projecten die zij betalen. Dit draagt bij aan een verbetering in het opdrachtgeverschap voor decentrale overheden.

Die versterkte transparantie draagt bij aan een cultuur van samenwerking. Dit betreft niet alleen de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie, maar ook zeker de samenwerking tussen ProRail en de rest van de spoorsector. In de nieuwe planning- en controlcyclus stelt ProRail elke vier jaar een meerjarenplan op en ieder jaar een bijstellingsdocument. De hoofdlijnen van het meerjarenplan

[24] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 A, nr. 57.

en de wezenlijke wijzigingen op het meerjarenplan worden geconsulteerd bij gerechtigden en andere belanghebbenden zoals consumentenorganisaties en het IPO. In de regeling Sturing en Toezicht op ProRail wordt dit verduidelijkt ten opzichte van de versie die in internetconsultatie is gegaan.
Doordat het gebruik van een meerjarenplan verschuift de focus naar de middellange termijn en het strategisch gesprek. Hierdoor hebben vervoerders meer inzicht, zekerheid en duidelijkheid waar zij met hun eigen operatie en investeringen op kunnen inspelen.

De leden van de D66-fractie vragen of de bestaande afspraken over taak- en rolverdeling op met name de stations worden gerespecteerd.

Nee, de omvorming van ProRail zal niet leiden tot veranderingen in deze bestaande afspraken. Het wetsvoorstel en de concept lagere regelgeving respecteren de bestaande rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in de sector. De taken die ProRail nu uitvoert worden geformaliseerd in de wijzigingen die het wetsvoorstel aanbrengt in de Spoorwegwet en de bijbehorende lagere regelgeving. Dat geldt ook voor de taken ten aanzien van het beheer en onderhoud van stations. In de toelichting bij het wetsvoorstel is nader gespecificeerd welke onderdelen tot de verantwoordelijkheid van ProRail behoren.
In het kader van het onderzoek naar eigendom- en verantwoordelijkheidsverdeling op stations dat in het regeerakkoord werd aangekondigd, is de taakverdeling op de stations opnieuw bekeken.[25] Uitkomst van het onderzoek is dat de goede resultaten geen aanleiding geven om in de eigendomsverhouding te schuiven. De taakverdeling tussen NS en ProRail kan wel aangescherpt worden. Daarnaast heb ik aangekondigd met een stationsagenda te komen. Onderdeel van deze agenda zijn prestatieafspraken die ik met ProRail en NS ga maken om de prestaties op stations verder te verbeteren.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de vijf aandachtspunten die de Algemene Rekenkamer meegeeft in het wetsbesluit geadresseerd worden in het wetsvoorstel.

De Algemene Rekenkamer heeft vijf aandachtspunten voor het wetsvoorstel benoemd. Ik zal hieronder puntsgewijs benoemen hoe deze aandachtspunten een plek hebben gekregen in het omvormingstraject.

1. <u>Het toezicht op ProRail</u>

De Algemene Rekenkamer raadde mij in het kader van het toezicht door de minister op ProRail aan om de invulling van sturing en toezicht nader uit te werken in een concreet toezichtsarrangement voor ProRail, waarvan een interventieladder onderdeel kan uitmaken. Ik heb dit inmiddels gedaan in de Samenwerkingsvisie. Voor de inhoud van deze visie verwijs ik graag naar de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag in de paragraaf "*Samenwerkingsvisie IenW en ProRail".*

De Algemene Rekenkamer merkt ook op dat het voor het borgen van de onafhankelijke positie van de raad van toezicht van ProRail wenselijk is een aantal functies vast te leggen die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad van toezicht. Ook vindt de Algemene Rekenkamer het niet wenselijk dat leden van de raad van bestuur van ProRail na hun aftreden (direct) zitting kunnen nemen in de raad van toezicht.

[25] Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat, om de onafhankelijkheid van de leden van de raad van toezicht te garanderen, zij hun functie uitoefenen zonder last. Uiteraard is het ook van belang dat leden van de raad van toezicht geen nevenfuncties uitoefenen die op gespannen voet staan met dit uitgangspunt. Dit zal worden geborgd in de Regeling onverenigbare functies. Ook de eventuele mogelijkheid dat een lid van de raad van bestuur na afloop van zijn benoemingstermijn direct zitting neemt in de raad van toezicht, kan op gespannen voet staan met dit uitgangspunt en is daarom minder wenselijk. Dit zal ik ook opnemen in de beleidsregel die betrekking heeft op governance. Zoals ook bij de andere zbo's van IenW het geval is, zullen in de reglementen voor de raad van bestuur en de raad van toezicht nadere regels worden gesteld aan de melding, beoordeling en publicatie van nevenfuncties en het omgaan met tegenstrijdige belangen. Deze reglementen behoeven mijn goedkeuring.[26]

2. De financiële administratie van ProRail

De Algemene Rekenkamer vraagt ook aandacht voor het kunnen traceren en reconstrueren van de verschillende geldstromen in de financiële administratie van ProRail. Een adequate financiële administratie bij ProRail is en blijft essentieel voor het kunnen sturen, monitoren en verantwoorden van de rijksmiddelen die ProRail besteedt aan het spoor. In de lagere regelgeving ter uitvoering van het wetsvoorstel wordt daarom vastgelegd dat de besteding van de rijksbijdrage aan ProRail door ProRail afzonderlijk moet worden geadministreerd, begroot en verantwoord. De externe accountant geeft daarbij een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. In het controleprotocol dat IenW en ProRail gezamenlijk opstellen, kunnen nadere aandachtspunten aan de externe accountant worden meegegeven, zoals bijvoorbeeld een toets op de financiële administratie.

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de aansluiting van de (financiële) administratie van ProRail op de begrotingsadministratie van het Rijk. De begrotingsadministratie zal ook na de zbo-vorming gevoerd worden door IenW. Hierbij geldt dat de kasuitgaven van IenW overeenkomen met de begrotingsbijdrage aan ProRail.

3. De financiële consequenties van de omvorming

Voor de aandacht die de Algemene Rekenkamer vraagt voor de financiële consequenties van de omvorming verwijs ik naar de paragraaf "*Financiële gevolgen"* en de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

4. Eventuele toekomstige taakwijzigingen

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat eventuele gevolgen van wijzigingen in de richtlijnen voor de taakuitvoering van ProRail vroegtijdig en expliciet onder de aandacht van het parlement worden gebracht.

Het wetsvoorstel verwijst in de wettelijke taakomschrijving rechtstreeks naar richtlijn 2012/34/EU. Ik vind het van groot belang dat de Eerste en Tweede Kamer tijdig betrokken zijn bij voorgenomen wijzigingen in de richtlijnen die gevolgen kunnen hebben vaar de taakuitvoering van ProRail. Wijzigingen in Europese regelgeving worden uitgebreid voorbereid op Europees en nationaal niveau. De Europese Commissie consulteert ingrijpende beleidswijzigingen en ontwerprichtlijnen. De Nederlandse regering, Eerste en Tweede Kamer kunnen daarop reageren. Voordat ik het Nederlandse standpunt over een voorstel voor een richtlijn in de Raad van de Europese Unie inbreng, wordt het

[26] Zie artikel 11 van de Kaderwet zbo's respectievelijk het nieuwe artikel 15b Spoorwegwet.

kabinetsstandpunt aan het parlement kenbaar gemaakt, zodat Kamerleden hierop kunnen reageren en met mij in overleg kunnen treden. Met dit proces borg ik dat de Eerste en Tweede Kamer tijdig worden betrokken bij de wijziging van een richtlijn.

5. Betrokkenheid Algemene Rekenkamer

Tot slot verzocht de Algemene Rekenkamer bij toekomstige wijzigingen in de richtlijn na te gaan of overleg met haar op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet aan de orde is.

Ik zal naast het vorenbeschrevene bij wijzigingen van bestaande richtlijnen of bij nieuwe ontwerprichtlijnen toetsen of deze aspecten kennen waardoor overleg met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet aan de orde is.

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven de analyse dat ProRail 'vooral een publiek karakter' heeft en geen gewoon bedrijf is. ProRail beheert een cruciaal stuk van onze infrastructuur zonder welke ons land niet kan functioneren. Het is van groot belang dat dit goed gebeurt. Het publieke belang van dit onderdeel van onze publieke infrastructuur vraagt uiteraard om goed publiek toezicht, goede publieke verantwoording en aansturing door de overheid. Dit moet wat deze leden betreft 'zo goed en efficiënt mogelijk' worden verwezenlijkt. Deze leden zijn er echter vooralsnog niet van overtuigd dat er nu een probleem is of dreigt, dat met een wijziging van rechtsvorm en aansturing kan of moet worden opgelost.

Net als deze leden onderschrijft de regering het publieke karakter van de taken van ProRail. Spoorwegbeheerder ProRail is nu een BV, maar heeft vanwege de aard van haar taken en de wijze van financiering vooral een publiek karakter. Hiernaast worden de taken hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen met een omvang van omstreeks € 2 miljard per jaar. Het ligt daarom in de rede ProRail vorm te geven als een publiekrechtelijke organisatie, met een daarmee gepaard gaand publiek sturings- en verantwoordingsinstrumentarium. Dit draagt ook bij aan een betere verantwoording richting uw Kamer over de inzet van de regering ten aanzien van de publieke belangen bij het spoor. Voor een nadere uiteenzetting van deze principiële keuze om ProRail om te vormen tot een zbo verwijs ik u naar het kopje "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel, maar zijn ook heel tevreden met de wijze waarop het nu gaat en zien verschillende risico's die zich kunnen voordoen bij de transformatie. Deze leden erkennen dat de opgesomde potentiële baten van de omvorming nastrevenswaardig zijn. De memorie maakt voor hen onvoldoende duidelijk dat deze baten uitsluitend met een omvorming bereikt kunnen worden.

Uit onderzoek kwamen drie hoofdrisico's naar voren: verlies van arbeidsvoorwaarden, hogere financiële effecten en de onafhankelijkheid. Op deze risico's heb ik actie ondernomen, omdat ik het behoud van de arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers van ProRail, het voorkomen van hogere financiële effecten door de omvorming en het behoud van de onafhankelijke positie van ProRail in de uitoefening van de essentiële functies als randvoorwaarden voor de omvorming van ProRail tot zbo beschouw. Voor een uitgebreide toelichting op welke acties ik heb ondernomen verwijs ik u naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de risico's van de omvorming onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het

verslag. Daarnaast brengt de omvorming een aantal voordelen met zich mee: een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering, eenvoudigere en meer integrale aansturing, grotere focus op de middellange termijn, betere samenwerking, meer adequate informatievoorziening, onder andere richting uw Kamer, en een verbetering van het opdrachtgeverschap door derden. Graag verwijs ik naar mijn reactie op de vragen over hoe de baten van de omvorming bereikt zullen worden met dit wetsvoorstel onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag. Deze baten kunnen door de omvorming op de meest optimale manier bereikt worden. Het huidige model biedt daarvoor niet de beste voedingsbodem. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om de aansturing van ProRail met het oog op de bij het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer gemoeide publieke belangen, te verbeteren. De huidige praktijk heeft zich echter ontwikkeld tot een diffuus sturingsmodel. Aanvullende afspraken kunnen het huidige sturingsmodel mogelijk verbeteren, maar optimaal wordt het niet. Het verder aanbrengen van veranderingen maakt het model juist meer complex en diffuus. In mijn reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie waarom het huidige model niet toereikend is zet ik uiteen in de paragraaf "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het antwoord op de zorgen van de andere spoorsectorpartijen dat lagere regelgeving alle issues zal oplossen, teleurstelt: er is nog weinig zicht op hoe dit eruit gaat zien en welke effecten het zal hebben op het functioneren van de hele sector.

Een nauwe samenwerking binnen de spoorsector is essentieel voor de mobiliteit op het spoor. Ik stel daarbij voorop dat ik met de omvorming de verhouding tussen ProRail en de rest van de sector niet beoog te wijzigen. Daarbij maken ProRail en ik samen met partijen afspraken over hoe de samenwerking er straks concreet uit komt te zien en welke verbeteringen er nog mogelijk zijn om de kwaliteit en de groei van het personenvervoer en goederenvervoer, landelijk en regionaal te accommoderen. Het uitgangspunt is dat ik wil behouden wat goed werkt en dat ik wil optimaliseren waar nodig. Voor een verdere uiteenzetting over de samenwerking in en het functioneren van de spoorsector verwijs ik graag naar mijn antwoord op de vragen van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag over de impact van het wetsvoorstel voor de samenwerking in de sector.

De leden van de GroenLinks-fractie hechten grote waarde aan het advies van de Raad van State, die schrijft dat er onvoldoende gronden zijn om een dergelijke ingreep te rechtvaardigen. De Raad van State ziet grote risico's en adviseert het voorstel te heroverwegen. Deze leden zijn van mening dat bij een dergelijk ingrijpende operatie bij de beheerder van zulke cruciale infrastructuur een zo zwaarwegend advies van de Raad van State niet zomaar kan worden gepasseerd.

De adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voor de regering belangrijk. Dit geldt ook voor het advies over het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail. Daarom zijn de aanbevelingen van de Raad van State zorgvuldig bestudeerd en is het wetsvoorstel in het licht daarvan opnieuw bekeken. De conclusie van het kabinet is opnieuw dat het wenselijk is ProRail BV om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid. Daarbij meldt de Raad van State dat het vanaf de tekentafel goed denkbaar zou zijn om van ProRail een zelfstandig bestuursorgaan te maken. Dit is historisch echter niet zo gelopen. Vervolgens adviseert de Raad van State om een aantal verduidelijkingen op te nemen. Ik

heb daarom in het nader rapport en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt welke baten de omvorming zal opleveren en dat deze baten van het voorstel opwegen tegen de inspanningen van de omvorming. Voor mijn verdere reactie op het advies van de Raad van State verwijs ik graag naar mijn reactie eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag op dezelfde vraag van de leden van de CDA-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De Raad van State had geen juridische of wetstechnische opmerkingen bij de wettekst. De wettekst is daarom ongewijzigd gebleven, met uitzondering van een aantal detailaanpassingen voortkomend uit voortschrijdend inzicht.

De leden van de SP-fractie vragen ten eerste om te reflecteren op het breed gedragen ongenoegen in de sector over deze publiekrechtelijke omvorming. Deze leden vragen of het verstandig is om met zulke weerstand dit wetsvoorstel door te zetten.

Zoals beschreven in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag heeft het kabinet besloten ProRail om principiële redenen om te vormen tot zbo: ProRail voert een publieke taak uit, hoofdzakelijk bekostigd uit publiek geld, daar hoort publieke sturing en publieke verantwoording bij. Het wetsvoorstel is primair bedoeld om de sturing en verantwoording te verbeteren en uw Kamer daarmee een betere informatiepositie te geven.
Met de omvorming wordt een structuur neergezet die de samenwerking tussen beleid en uitvoering faciliteert. Dat is nodig met het oog op de grote mobiliteitsopgave van de toekomst en mogelijke crisissituaties zoals de huidige coronacrisis. Daarbij hecht ik belang aan de zorgen die geuit worden door de diverse partijen uit de sector. De spoorsector functioneert nu goed. Mijn uitgangspunt is dat we behouden wat goed gaat en optimaliseren wat beter kan. Daarom heb ik samen met de CEO van ProRail met verschillende partijen gesproken over hun zorgen, maar ook over kansen die de omvorming biedt.

De grootste zorg geuit door overige sectorpartijen tijdens het rondetafelgesprek gaat over het behoud van de horizontale samenwerkingsrelatie met ProRail. Essentieel is dat organisaties daar waar hun prestaties elkaar raken en een onderlinge afhankelijkheid bestaat, gezamenlijk optrekken. Het fundament voor de goede werking van het spoorsysteem blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. ProRail en vervoerders blijven bij het realiseren van de operatie gelijkwaardig aan elkaar en behouden ieder hun eigen relatie met de (decentrale) overheid. Vanuit dat fundament draagt ieder vanuit hun eigen rol bij aan de realisatie van een aantrekkelijk product. In de praktijk komt dit bij het zbo ProRail net zoals nu tot uitdrukking in gelijkluidende prestatiegebieden en gezamenlijke indicatoren voor NS en ProRail. Voor de andere spoorvervoerders is dit vanwege het ontbreken van een directe sturingsrelatie vanuit het ministerie geregeld via samenwerkingsrelaties. Daarnaast blijven de procedures zoals die nu gelden voor de capaciteitsverdeling en de civielrechtelijke toegangsovereenkomst ongewijzigd. Ik kom hier later in deze nota naar aanleiding van het verslag op terug bij de onderdelen "*Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend*" bij de vragen van de leden van de CDA-fractie over de capaciteitsverdeling en "*Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector*" bij de vraag van de leden van de SP-fractie hoe in de toekomst de toegangsovereenkomsten worden gesloten. Voor een uiteenzetting over de verplichting tot samenwerking van ProRail met andere partijen in de spoorsector en andere belanghebbenden, het vragen van advies over het meerjarenplan en het bijstellingsdocument, de verantwoording daarover in het jaarverslag en mijn initiatief om samen met ProRail nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met

sectorpartijen, verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag van de leden van fractie van D66 eerder in deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten hoe spoorwegondernemingen zoals NS – die straks tijd en middelen moeten gaan besteden om de nieuwe samenwerkingsverhouding in te passen – betere spoorprestaties gaan leveren ondanks het verlies aan tijd en middelen om voor die betere prestaties in te zetten.

Voorop staat dat de verhouding tussen ProRail en NS door het wetsvoorstel hetzelfde blijft. De huidige constructieve samenwerking kan dan ook voortgezet worden als ProRail een zbo is. ProRail zal binnen de planning- en controlcyclus gaan werken met een vierjarig meerjarenplan, in plaats van een eenjarig beheerplan. Door het meerjarige karakter biedt dit NS stabiliteit op de inzet en koers van ProRail op de middellange termijn. Daarnaast blijft het via het bijstellingsdocument mogelijk om het meerjarenplan jaarlijks te wijzigen, waardoor de flexibiliteit en afstemming op de vervoerplancyclus van NS gewaarborgd blijft. ProRail en NS hebben in hun huidige constructieve samenwerking ook nauw contact over de afstemming tussen het meerjarenplan en het vervoerplan.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ook of is overwogen om in de omvorming NS mee te nemen, zodat beide organisaties dichter bij de overheid komen te staan. Zij vragen waarom daar niet voor is gekozen en indien dit niet het geval is of de regering bereid om dit alsnog te doen.

Bij de keuze om ProRail om te vormen tot een zbo zijn veel verschillende varianten en opties overwogen. Het scenario om ProRail en NS samen te voegen is bekeken en vind ik onwenselijk om een tweetal redenen. Ten eerste stelt het Europees spoorwegrecht strenge eisen aan de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder ten opzichte van de Staat en spoorwegondernemingen. Zo vereist die regelgeving bijvoorbeeld dat de infrastructuurbeheerder juridisch en boekhoudkundig gescheiden moet zijn van de spoorvervoerder(s). Om aan die Europeesrechtelijke eisen te voldoen is een zeer forse ingreep in de huidige ordening noodzakelijk, hetgeen ik onwenselijk acht. Daarbij gaat het Europeesrechtelijk kader met het Vierde Spoorwegpakket uit van het principe "aanbesteden, tenzij". Daarmee beweegt de Europese Commissie met dit pakket naar meer concurrentie met meer vervoerders op de HSWI met daarbij een onafhankelijke infrastructuurbeheerder.
Ten tweede kan enige marktwerking op de HSWI onder vervoerders bijdragen aan het blijvend verbeteren van de prestaties op dat spoor. Marktwerking kan als instrument werken door vervoerders maximaal te prikkelen een goede vervoersdienst te leveren. Dit houdt een grote speler als NS scherp om te blijven werken aan het verbeteren van de prestaties waar de reiziger van profiteert. Met zowel de Europeesrechtelijke kaders en het voordeel van enige marktwerking in acht nemend, voorzie ik dat het samenvoegen van NS en ProRail voor beide punten een probleem kan vormen. Het samenvoegen van NS en ProRail valt – zonder forse ingreep in de huidige ordening - onvoldoende binnen de Europeesrechtelijke kaders en neemt te veel prikkels weg die enige marktwerking kan bieden. Ik acht dit scenario daarom geen serieuze, levensvatbare optie. Met de omvorming van ProRail tot zbo kies ik daarom juist voor verbetering van het stelsel langs de publieke weg.

Deze leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke voordelen zij nog steeds denkt te behalen met deze omvorming. Zij vragen welke sturing zij dan wel heeft, die nu absoluut onmogelijk is.

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik u naar een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie onder het kopje "*Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording*" in deze nota naar aanleiding van het verslag.

Voor de beantwoording van de vragen die de leden van de SP-fractie hebben over de financiële gevolgen van de omvorming verwijs ik naar mijn beantwoording van dezelfde vragen van de leden van de fracties van de PVV, het CDA, GroenLinks en de VVD in de paragraaf "*Financiële effecten van de omvorming*" en de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen om nadere toelichting op de bepaling die ziet op samenwerking in de sector. Zij willen graag weten welke concrete rechten en plichten hieruit voortvloeien.

ProRail opereert in een speelveld met veel verschillende partijen. Voor het grootste deel van deze belanghebbenden geldt dat zij zijn aangewezen op ProRail als enige beheerder van het spoor dat zij gebruiken. Essentieel is dat organisaties daar waar hun prestaties elkaar raken en een onderlinge afhankelijkheid bestaat, gezamenlijk optrekken. Het is dan ook van belang dat het zbo ProRail bij de uitvoering van zijn taken al deze relevante partijen betrekt. ProRail BV heeft de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid ingericht. Het feit dat de verplichtingen uit de beheerconcessie niet allemaal separaat zijn overgenomen betekent niet dat ProRail niet meer verplicht is om met deze partijen samen te werken. De verplichting tot samenwerken wordt met dit wetsvoorstel in de Spoorwegwet verankerd.[27] Het betreffende artikel ziet op alle manieren van samenwerking. Zoals ik heb aangegeven eerder in deze paragraaf van deze nota naar aanleiding van het verslag, vind ik dat het neerleggen van gedetailleerde voorschriften in regelgeving – zoals nu is opgenomen in de beheerconcessie – niet past bij een zelfstandige publieke spoorbeheerder. ProRail zal ook als zbo met de rest van de sector blijven samenwerken en naar de sector blijven luisteren om te komen tot een succesvol product.

De reacties op de internetconsultaties en de gesprekken die ik heb gevoerd met diverse partijen zijn voor mij mede aanleiding om samen met ProRail en verschillende andere sectorpartijen nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking. Ik heb dit nader uiteen gezet in mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag. Het uitgangspunt daarbij is dat ik wil behouden wat goed werkt en dat ik wil optimaliseren waar nodig. Op deze manier draagt ProRail zorg dat de horizontale betrokkenheid behouden blijft en zelfs verder zal worden geoptimaliseerd.

Daarnaast eist de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ook dat zbo's voorzieningen treffen om klanten in de gelegenheid te stellen op verbetervoorstellen voor procedures en werkwijzen te doen.[28] ProRail zal daarover in het jaarverslag verantwoording afleggen. Door deze verantwoording krijg ik ook meer inzicht in de wijze waarop ProRail betrokkenheid van stakeholders regelt en kan ik indien nodig het gesprek voeren met ProRail over knelpunten.

[27] Zie artikel 12, eerste lid, van de gewijzigde Spoorwegwet.
[28] Zie artikel 19, tweede lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

**Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan**
De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het bij de omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid moet gaan om een principiële keuze.

Zoals ik in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb gemeld, vind ik dat de huidige rechtsvorm van een BV niet past bij het publieke karakter en de publieke bekostiging van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder. Met dit wetsvoorstel verander ik die rechtsvorm en de wijze van aansturing van ProRail zodat deze beter zijn toegespitst op de taken van de organisatie en de toekomstige uitdagingen die de organisatie wachten. De uitdagingen voor mij, ProRail en de rest van de spoorsector zijn namelijk groot. Een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering is daarbij essentieel om de publieke belangen te waarborgen. Door de omvorming verbetert daardoor niet alleen het model van sturing en verantwoording en de informatiepositie van uw Kamer, ook krijg ProRail als een 'trusted advisor' vanuit de publieke invalshoek een gelijksoortige positie als Rijkwaterstaat waardoor we de kennis en kunde uit de spoorsector beter kunnen benutten. Graag verwijs ik voor een verdere toelichting naar mijn reactie in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen of, als ProRail een zbo is, de onafhankelijkheid gelet op het Europese recht voldoende is gewaarborgd.

Ja, dat is het geval. Bij de eerdergenoemde implementatie van het Europees Vierde spoorwegpakket zijn onder meer de eisen die Europese richtlijnen stellen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Dit heeft ook geleid tot aanpassing van de beheerconcessie. ProRail voldoet als BV derhalve al aan deze eisen. De omvorming maakt dat deze onafhankelijkheid opnieuw moeten worden geïmplementeerd in de Spoorwegwet. Dit doe ik echter zonder inhoudelijke wijzing.

Bij de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder ten opzichte van de minister van IenW gaat het om drie aspecten. Ten eerste moet de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk zijn voor eigen beheer, bestuur en interne controle. Ten tweede mag de lidstaat de kaders stellen voor, maar geen beslissende invloed uitoefenen op de essentiële functies, te weten de besluitvorming over de capaciteitsverdeling (toewijzing van treinpaden) en de infrastructuurheffingen. Ten derde dient de nationale veiligheidsinstantie – in Nederland: de minister van IenW, die deze taken en bevoegdheden grotendeels heeft gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – wat betreft organisatie, wettelijke structuur (rechtsvorm) en besluitvorming onafhankelijk te zijn van de infrastructuurbeheerder. Ook op het moment dat ProRail een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid zal zijn, wordt aan de eerste en derde eis voldaan. Om ook aan de tweede eis te voldoen is in het wetsvoorstel geregeld dat de bevoegdheden van de minister om beleidsregels te stellen en besluiten te vernietigen niet kunnen worden toegepast met betrekking tot de essentiële eisen.[29] Zo blijft de onafhankelijkheid in overeenstemming met de Europese regels gewaarborgd.

[29] Zie het nieuwe artikel 11, tweede lid, Spoorwegwet.

**35 396**

Voor een reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering een principe belangrijker vindt dan de energie richten op oplossingen voor bestaande problemen, het risico van potentiële nieuwe (uitvoerings-)problemen en draagvlak in het veld, verwijs ik naar mijn reactie bij de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de problemen bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk in relatie tot wetgeving en eisen vanuit de Tweede Kamer bij de totstandkoming van wetgeving. Deze leden vragen vervolgens aan te geven wat de regering ziet als de vijf grootste problemen met de huidige uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Daarbij vragen deze leden zich af hoe hierop, onder andere in het wetsvoorstel, wordt geanticipeerd.

Ten aanzien van de rol van uw Kamer bij de totstandkoming van wetgeving verwijs ik u naar het onderzoek dat uw tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties nu aan het uitvoeren is.[30]

Voor wat betreft de problemen bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk verwijs ik u naar het traject Werk aan Uitvoering.[31] De probleemanalyse (fase 1) schetst zeven thema's als onderliggende oorzaken van de problematiek bij de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO. Deze thema's zijn in een rapport uitgewerkt en in samenhang beschreven. Voor de volledigheid verwijs ik u naar de probleemanalyse in dat rapport.

Op basis van de probleemanalyse kan nu al worden geconcludeerd dat de vereiste structurele verbeteringen een ambitieuze en samenhangende aanpak vragen die tijd zal vergen. De analyse laat ook zien dat het versterken en toekomstbestendig maken van de dienstverlening en uitvoering van de overheid een gezamenlijke inspanning vergen van uitvoeringsorganisaties, ministeries, kabinet en parlement.

De nadere uitwerking van de geboden handelingsperspectieven (fase 2) en acties in Werk aan uitvoering vindt plaats via de Werkagenda voor de uitvoering onder de ministeriële Commissie Uitvoering. Het kabinet streeft ernaar om de uitwerking voor de verkiezingen in maart 2021 af te ronden. Of en hoe de uitkomsten van de nadere uitwerking betrekking hebben op IenW en de relatie met ProRail zal ik te zijner tijd bezien. Overigens heb ik de lessen, die o.a. uit voormelde onderzoeken volgen, dan ook meegenomen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De Spoorwegwet - zoals aangepast door het wetsvoorstel - en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevatten goede waarborgen ten aanzien van de geschetste thema's die naar voren komen uit de probleemanalyse (fase 1) als onderliggende oorzaken van de problematiek bij de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO.

Zo wordt in de probleemanalyse bijvoorbeeld genoemd dat politiek en beleid sturen op een zo kort mogelijk wetgevingsproces waarbij relatief weinig tijd en ruimte genomen wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel voor de omvorming van ProRail tot zbo is intensief met ProRail samengewerkt. Ook heeft ProRail bij de indiening van het wetsvoorstel op het wetsvoorstel gereageerd.[32] Daarbij staat voor mij

[30] Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 387, nr. 1.
[31] Zie Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 269 en Kamerstukken II 2019/20, 31 490 nr. 271.
[32] Kamerstukken II, 2019/20, 35 396, nr. 3, bijlage 923809 en 923810.

voorop dat een zorgvuldige implementatie van de nieuwe vormgeving en wijze van sturing en verantwoording niet ten koste mag gaan van de dagelijks operatie van het spoorweginfrastructuurbeheer. Daarom wordt de implementatie gefaseerd opgepakt. De focus zal in eerste instantie liggen op dat deel van de implementatie dat dwingend volgt uit de wijziging van de regelgeving of cruciaal is voor het functioneren van het zbo. Daarna, ook nadat het voorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zal worden doorgewerkt aan alle overige wijzigingen die volgen uit de omvorming. Er wordt nauw aangesloten op reeds ingezette organisatieontwikkelingen en kansen worden aangegrepen om de prestaties juist te verbeteren en werkwijzen te vereenvoudigen.

Ook wordt in de probleemanalyse benoemd dat bij de uitvoering van wet- en regelgeving, uitvoeringsorganisaties soms ongewenste effecten constateren. In de praktijk komt het voor dat een wetsaanpassing de bedoeling van diezelfde wet in de weg staat. Het is – aldus de probleemanalyse – nodig om de uitvoering ruimte te geven om regels zoveel mogelijk volgens de bedoeling uit te voeren.

Met het wetsvoorstel krijgt ProRail, binnen de door mij gestelde uitgangspunten en randvoorwaarden, de ruimte om deskundig en professioneel uitvoering te geven aan de door ProRail gestelde doelstellingen. ProRail richt zijn werkprocessen zo in dat de kwaliteit van deze werkzaamheden optimaal wordt gewaarborgd. ProRail wordt in het wetsvoorstel gepositioneerd als 'trusted advisor'. Het spoor is een technisch ingewikkeld product waar complexe belangen spelen. Een goede advisering daarover met aandacht voor publieke belangen is voor mij van essentieel belang. ProRail adviseert, als professionele en deskundige uitvoeringsorganisatie, gevraagd en ongevraagd over uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving. Deze adviezen kan ik vervolgens gebruiken bij het opstellen van nieuwe - of het aanpassen van bestaande - wet- en regelgeving. Dit om regels zoveel mogelijk volgens de bedoeling uit te kunnen laten voeren.

Verder wordt in de probleemanalyse benoemd dat in de dynamiek tussen departement en uitvoeringsorganisatie onder andere minder aandacht is voor de lange termijn. De dagelijkse aandacht, met name van de opdrachtgevers, ligt op het kerndepartement met kort-cyclische aandacht voor de actualiteit.

De omvorming tot zbo maakt mogelijk dat de aansturing van ProRail zich meer richt op de middellange termijn. Dit wordt bereikt met de introductie van een meerjarenplan met een duur van vier jaar, waarin ProRail de meerjarige afspraken en opgaven vertaalt naar activiteiten op de middellange termijn. Deze vierjarige planningsmethodiek creëert meer stabiliteit en maakt het mogelijk dat het departement, de beheerder en de rest van de sector hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. Ook de consultatie van het meerjarenplan draagt daaraan bij. ProRail opereert in een meer stabiele omgeving, waardoor men zich beter kan concentreren op de taakuitvoering. Onverwachte gebeurtenissen worden binnen een continue strategische dialoog besproken en opgepakt zonder de focus op de middellange termijn te verliezen.

Tot slot wordt de probleemanalyse ook benoemd dat een goedwerkend driehoeksmodel tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar noodzakelijk is: open en continue communicatie leiden tot eerder zicht op problemen. Dit driehoeksmodel is dan ook het uitgangspunt geweest bij het opstellen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering heeft laten meewegen dat uit het jaarverslag over 2018 van ProRail blijkt dat de prestaties

op alle prestatie-indicatoren wat betreft punctualiteit en betrouwbaarheid uitkomen boven de bodemwaardes.

De prestaties van ProRail waren de afgelopen jaren inderdaad in het algemeen goed, zeker op de gebieden waarop prestatie-indicatoren zijn afgesproken. Juist nu de prestaties van ProRail goed zijn, is er ruimte voor het doorvoeren van structurele veranderingen, met het oog op een structureel sterkere uitgangspositie voor het aangaan van de grote uitdagingen waar het spoor komende decennia voor staat. Door er nu voor te zorgen dat het stelsel en de publieke aansturing van ProRail op orde is, ligt er een goede structuur waarmee toekomstige mobiliteitsopgaven goed bediend kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering verder kan aangeven hoe zij ervoor wil zorgen dat de omvorming er niet voor gaat zorgen dat de bestaande situatie rond de prestatie-indicatoren gaat verslechteren. Ook vragen zij hoe de omvorming ervoor moet zorgen dat het gaat verbeteren en in hoeverre het wetsvoorstel effectief en efficiënt is.

Met de omvorming van ProRail borg ik dat de taken die ProRail op dit moment uitvoert als hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder, wettelijk verankerd worden en op een publieke wijze aangestuurd worden. Zoals ik al in de inleiding heb gemeld, leidt de omvorming tot zbo niet tot veranderingen in taken of wijziging van verhoudingen tot andere partijen dan IenW. De operationele prestaties zullen daardoor niet verslechteren door de omvorming. Ik ben er juist van overtuigd dat door de publieke positionering met bijbehorende aansturing ProRail en de rest van de sector beter toegerust zijn voor de toekomstige mobiliteitsopgaven. Ik vind het goed om te zien dat – zoals deze leden zelf ook al aangeven - uit recent vergelijkend internationaal onderzoek van de gegevens over het jaar 2017 blijkt dat het druk bereden Nederlandse spoor behoort tot het veiligste in Europa.[33] ProRail heeft in 2018 op alle prestatie-indicatoren boven de bodemwaarde gepresteerd en in 2019 op 9 van de 10 prestatie-indicatoren boven de bodemwaarde. Ik heb er vertrouwen in dat ProRail en de rest van de sector ook na de omvorming van ProRail tot zbo de goede prestaties kunnen voortzetten. Met het verankeren van de publieke taken van ProRail in wetgeving borg ik bovendien de continuïteit van de uitvoering hiervan en bevorder ik een efficiënte en effectieve taakuitoefening. Zo hoeft er niet, zoals in de huidige situatie het geval is elke 5 à 10 jaar een nieuwe beheerconcessie worden verleend.

De leden van de CDA-fractie vragen of de omvorming de sector en ProRail niet een onevenredige hoeveelheid energie kost, die beter ergens anders aan besteed kan worden. Zij vragen zich daarbij ook af of kan worden aangegeven waarom de omvorming niet zou afleiden van operationele kerntaken, wat ten koste kan gaan van prestaties.

Vanaf het begin heb ik als randvoorwaarde gesteld dat de operationele prestaties van ProRail niet onder de omvorming mogen leiden. Daar zie ik dan ook op toe. De energie die ProRail in de omvorming stopt betaalt zich op termijn juist uit omdat de omvorming de samenwerking met mijn ministerie optimaliseert en de sturing en verantwoording vereenvoudigt. Belangrijk om daarbij te vermelden is dat de omvorming geen effect heeft op essentiële

[33] Rapport van het platform van railinfrastructuurbeheerders en de Europese Commissie van 3 mei 2019, PRIME 2017 data Benchmarking Report, https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/sites/primeinfrastructure/files/prime_benchmarking_report_public_version_2.pdf.

functies zoals de capaciteitsverdeling of de verkeersleiding. Ook als ProRail een zbo is, heeft de minister daar geen invloed op. Daarnaast blijft het fundament voor de goede werking van het gehele spoorsysteem om te komen tot goede prestaties ongewijzigd, zoals eerder aangegeven in mijn reactie over de impact van het wetsvoorstel voor de samenwerking in de sector onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag. Zoals aangegeven onder het kopje "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*" maakt de publieke positionering met bijbehorende aansturing dat ProRail en de rest van de sector beter toegerust zijn voor de toekomstige uitdagingen.

Daarbij werkt mijn ministerie inmiddels al bijna drie jaar samen met ProRail aan de omvorming, terwijl de prestaties alleen maar zijn verbeterd. Die twee zaken hoeven zeker niet op gespannen voet te staan met elkaar. Zo is de reizigerspunctualiteit verder verbeterd naar 92% en zijn de impactvolle verstoringen op het hoofdspoorwegnetwerk met een derde gedaald. Ook wordt de implementatie gefaseerd opgepakt, zodat de nieuwe vormgeving en wijze van sturing en verantwoording niet ten koste gaat van de operatie van het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer, zoals ik nader uiteenzet onder het kopje "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*". De huidige goede prestaties van ProRail zetten zich dus ook ten tijde van de omvorming door.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de omvorming oplevert voor de reiziger. Ook de leden van de fracties van de SP en GroenLinks stellen deze vraag en vragen zich af of de reiziger ook bij deze omvorming op één staat. Deze leden vragen welke prestatieverbeteringen deze omvorming met zich mee gaat brengen voor de reiziger. De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld dat het belang hiervan amper terugkomt in het voorstel en de doelen.

Het wetsvoorstel is primair bedoeld om de sturing en verantwoording te verbeteren en daarbij ook uw Kamer een betere informatiepositie te geven. Daar profiteert de reiziger van – nu - en vooral op de iets langere termijn. Reizigers hebben daarnaast als belastingbetaler belang bij een goed geleide, efficiënte spoorbeheerder. Ik hecht er daarbij aan dat de implementatie van de omvorming zorgvuldig verloopt zodat de reiziger profiteert van de omvorming. Daarom vinden er sessies plaats met onder andere vervoerders om de implementatie zorgvuldig voor te bereiden.

Ook zal ProRail de consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, die ook de stem van reizigers vertolken, blijven consulteren bij het meerjarenplan en het bijstellingsdocument nadat ProRail is omgevormd tot zbo. Zoals ik aangeef in mijn reactie over de impact van het wetsvoorstel op de samenwerking met de rest van de sector onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag, heb ik dit op verzoek van deze organisaties meer expliciet in de lagere regelgeving verankerd.

Bovendien profiteert de reiziger van de verbeterde samenwerking. Mijn ambitie is de kwaliteit van het spoorproduct voor reizigers en verladers verder te verbeteren en de verwachte groei te faciliteren. Ik gebruik de omvorming daarom om het samenspel tussen mijn ministerie, ProRail en de rest van de sector verder te verbeteren. Dat is nodig, want de uitdagingen op het spoor vereisen een steeds beter samenspel van alle partijen in de spoorsector. De omvorming ondersteunt die benodigde samenwerking tussen ProRail en mijn

ministerie. Op termijn betekent dit dat het spoorproduct verder verbetert, wat ten goede komt aan de reiziger.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke negatieve neveneffecten en risico's kunnen ontstaan bij de overgang van ProRail, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag over risico's van deze leden onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden waarom er geen uitspraken staan over de voorgenomen publiekrechtelijke omvorming van ProRail in de gemeenschappelijke toekomstvisie voor het openbaar vervoer vastgesteld in de Contouren Toekomstbeeld OV 2040.

De Contouren toekomstbeeld OV 2040 bevatten de visie die ik samen met betrokken partijen in de OV-sector heb ontwikkeld om het OV ook richting 2040 aantrekkelijk te houden. De contouren bieden richting om in huidige en toekomstige gesprekken over de inhoudelijke ontwikkeling van het OV met elkaar tot goede afwegingen te komen en scherpe keuzes te maken, maar gaan daarbij niet in op de governance van de sector. De omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan ziet voornamelijk op de relatie tussen mij en ProRail en niet op de inhoudelijke ontwikkeling van het spoor.

Wel ben ik ervan overtuigd dat de zbo-vorming bijdraagt aan een optimaal samenspel in de spoorsector en zie ik de omvorming als kans om de kennis en kunde van ProRail en de rest van de sector beter te benutten door middel van de adviesrol van ProRail. Daarmee is dit wetsvoorstel ook waardevol in het zetten van de vervolgstappen richting de toekomst.

De leden van de GroenLinks-fractie steunen het principiële uitgangspunt dat belangrijke publieke infrastructuur in publieke handen moet zijn, zich publiekelijk moet verantwoorden en door openbare bestuurders dient te worden aangestuurd. In geval van ProRail, een staatsbedrijf waar Nederland 100% eigenaar van is, dat door de overheid wordt gefinancierd en waarvan de bestuurders door de minister worden aangewezen, is dat natuurlijk al op de belangrijkste punten het geval.

Doordat ProRail nu als BV is gepositioneerd is er op dit moment juist geen sprake van publieke verantwoording. Met het publiek karakter van ProRail en de publieke financiering ligt publieke sturing en verantwoording in de rede. Daarbij verdraagt de huidige vormgeving zich niet met de ministeriële verantwoordelijkheid. Om daaraan invulling te geven is het noodzakelijk dat ik kan beschikken over alle informatie en voldoende bevoegdheden heeft jegens ProRail. Uw Kamer zal mij straks kunnen aanspreken op de wijze waarop ik mijn bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet jegens zbo ProRail uitoefen. Hierdoor kan structureel volledig invulling worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, waar uw Kamer terecht de bewindspersonen op aanspreekt. Het kabinet heeft daarom besloten om principiële redenen ProRail om te vormen tot zbo. Het huidige sturings- en verantwoordingsarrangement is erg diffuus en complex. Een van de voordelen van de omvorming is dat het sturingsarrangement eenvoudiger en effectiever wordt. Zo vervallen de boetes – die toch een twijfelachtige werking hebben omdat ProRail de middelen daarvoor weer in rekening brengt bij mijn ministerie.[34] – en krijg ik in de plaats daarvoor een uitgebreider

sturingsarrangement – zoals het interventiemenu – voor terug. Voor een verdere uiteenzetting hiervan verwijs ik naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken het belang van de samenwerking tussen NS en ProRail.

Voor goede prestaties op het hoofdrailnet is het belangrijk dat NS en ProRail de huidige constructieve samenwerking voortzetten. Met de omvorming blijft de bestaande rol- en taakverdeling tussen ProRail en de rest van de sector (waaronder NS) intact. Ik vind het daarom belangrijk om ProRail en NS gelijkgericht te blijven aansturen op de prestaties waar zij gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Zo zal ik blijven werken met gezamenlijke prestatie-indicatoren en doelstellingen, zoals de reizigerspunctualiteit op het hoofdrailnet.

Uit de evaluatie van de werking van de beheerconcessie is bovendien gebleken, dat deze gezamenlijke indicatoren en doelstellingen de samenwerking tussen ProRail en NS bevorderen.[35]

Verder blijven de verhouding tussen ProRail en NS ten gevolge van de omvorming ongewijzigd en houdt NS inspraakrechten op het meerjarenplan en bijstellingsdocument.

De leden van de SP-fractie vragen in te gaan op de risico's die de omvorming met zich meebrengt doordat ProRail als zbo dichter bij de overheid komt te staan, ook gelet op hoe de eerdere omvorming voor veel ellende voor de reiziger heeft gezorgd.

Zoals eerder toegelicht onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag, zijn er verschillende risico's in kaart gebracht door onderzoeksbureau McKinsey: verlies van arbeidsvoorwaarden, hogere financiële effecten en de onafhankelijkheid van ProRail. Zoals opgenomen in mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over risico's heb ik op deze risico's actie ondernomen, omdat ik deze als randvoorwaarden voor de omvorming van ProRail tot zbo zie. Natuurlijk heb ik oog voor de zorgen uit de sector over de samenwerkingsrelatie tussen ProRail en de sectorpartijen. In mijn reactie op de vraag van de leden van D66 hierover onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag, geef ik toelichting op de impact van het wetsvoorstel voor de samenwerking met de rest van de sector.

Deze leden vragen vervolgens of ik de mening deel dat het voor de spoorsector cruciaal is dat er een optimale samenwerking is met ProRail. Daarop kan ik bevestigend antwoorden: ik deel die mening. Essentieel is dat organisaties daar waar hun prestaties elkaar raken en een onderlinge afhankelijkheid bestaat, gezamenlijk optrekken. Het fundament voor de goede werking van het spoorsysteem – met een goede samenwerking tussen overheden, vervoerders en de beheerder – blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. ProRail en de vervoerders blijven bij het realiseren van de operatie gelijkwaardig aan elkaar en behouden ieder hun eigen relatie met de (decentrale) overheid. Vanuit dat fundament draagt ieder vanuit hun eigen rol bij aan de realisatie van een aantrekkelijk product voor de klant, het verbeteren van de kwaliteit van het spoorsysteem inclusief de veiligheid en de capaciteit van dat spoorsysteem. In de praktijk komt dit bij het zbo ProRail net zoals nu tot uitdrukking in gelijkluidende prestatiegebieden en gezamenlijke indicatoren voor NS en ProRail.

[35] Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 898.

Voor de andere spoorvervoerders is dit vanwege het ontbreken van een directe sturingsrelatie vanuit het ministerie geregeld via samenwerkingsrelaties. Zo vindt er uitvoerig overleg plaats via de OV- en Spoortafels en het Bestuurlijk Overleg MIRT om uitwerking te geven aan het bereiken van onze gezamenlijke doelen.

Tevens grijp ik de omvorming aan als kans om de samenwerking tussen mijn ministerie, ProRail en de rest van de sector te versterken. Zoals ik heb aangegeven in mijn reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota, zijn de reacties op de internetconsultaties en de gesprekken die ik heb gevoerd met diverse partijen voor mij mede de aanleiding om samen met ProRail het initiatief te nemen om de samenwerking met stakeholders te optimaliseren. ProRail en ik maken samen met partijen afspraken over hoe de samenwerking er straks concreet uit komt te zien en welke verbeteringen er nog mogelijk zijn om de kwaliteit en de groei van het personenvervoer en goederenvervoer, landelijk en regionaal te accommoderen. Deze gesprekken vinden in de komende maanden plaats.

De leden van de SP-fractie vragen wat er op dit moment niet goed is aan de samenwerking in de spoorsector dat door deze omvorming wel ineens veel beter zal zijn.

Diverse sectorpartijen onderstreepten tijdens het rondetafelgesprek het belang van een goede samenwerking en constateerden dat deze voor het reizigersvervoer goed is en voor het spoorgoederenvervoer steeds verder verbetert. Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verdere optimalisering, zoals recent is gesignaleerd bij de aanpak van emplacementen en havenspoorlijnen.[36] Daarbij is juist de conclusie getrokken dat van alle partijen in de aansturing een verandering nodig was. Bovendien staan we, als de Corona crisis straks achter de rug is, nog altijd aan de vooravond van een enorme mobiliteitsopgave en is een hechte en soepele samenwerking vereist om het hoofd te kunnen bieden aan mogelijke crisissituaties. Zoals ik heb aangegeven onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag vereist dat een nog beter samenspel tussen ProRail, mijn ministerie en de sector. Ik licht daarbij toe dat ik de omvorming aangrijp om de samenwerking te optimaliseren en dat ProRail ook als zbo goed blijft samenwerken met de sector.

*Beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is een publieke taak*
De leden van de CDA-fractie vragen wat er concreet gaat veranderen voor het beheer van de hoofdspoorwegen aangezien ProRail reeds een publieke taak heeft en waarom die veranderingen positief zijn.

Waar het gaat om de inhoud van de taak – het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer - en de wijze waarop ProRail samen met de andere betrokkenen in de spoorsector deze taak uitvoert, zal er weinig veranderen. De wijze waarop ProRail door mij wordt aangestuurd en aan mij verantwoording aflegt zal wel veranderen. Voor een toelichting op de veranderingen die ik met dit wetsvoorstel beoog en de voordelen daarvan, verwijs ik u naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheer is niet wenselijk*
De leden van de CDA-fractie vragen wanneer wel en wanneer niet de staatssecretaris/minister van IenW in het geval van ProRail verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid, conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

[36] Kamerstukken II 2019/20, 29 893, nr. 248.

Bij de uitvoering van taken en bevoegdheden door een zelfstandig bestuursorgaan is de minister verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden die de minister heeft met betrekking tot de taken en bevoegdheden van het zbo. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het wetsvoorstel zijn bevoegdheden voor de minister opgenomen met betrekking tot informatievoorziening, de sturing en het toezicht met betrekking tot de taakuitvoering door ProRail. Belangrijke bevoegdheden zijn bijvoorbeeld dat ProRail desgevraagd aan de minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen verstrekt en dat de minister een goedkeuringsbevoegdheid heeft met betrekking tot de begroting, het meerjarenplan en de jaarrekening van ProRail. Deze bevoegdheden maken dat ik het algemeen functioneren van ProRail kan aansturen en daarop toezicht kan houden. Gelet op deze bevoegdheden ben ik dus verantwoordelijk voor de aansturing van en het toezicht op het algemeen functioneren van ProRail en kunt uw Kamer mij daarop aanspreken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering ten principale de omvorming naar een agentschap, met daarbij vanzelfsprekend goede waarborgen inzake bijvoorbeeld de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en de onafhankelijkheid van het toezicht, niet de betere optie acht. Ook vragen zij of praktische bezwaren, zoals de arbeidsvoorwaarden, niet op een andere wijze rechtvaardig op te lossen zijn en of de verschillen tussen Rijkswaterstaat en ProRail ten principale zo groot zijn, dat voor beide een andere organisatievorm zou moeten worden gehanteerd. Deze leden vragen ook of de voorgestelde omvorming naar een zbo gezien moet worden als een tussenstap op weg naar een agentschap.

Gelet op de aard van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is een vorm van verzelfstandiging wenselijk. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer heeft behoefte aan een doelmatige bedrijfsvoering, een eigen financiële administratie en een resultaatgericht sturingsmodel. Gelet op het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet, dat kan worden samengevat als 'agentschap, tenzij', zou de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder daarmee de vorm moeten krijgen van een agentschap. Er zijn echter aanvullende redenen waarom ik ProRail wil omvormen tot een zbo en niet in een agentschap, zoals Rijkswaterstaat.

Ten eerste vereist de van toepassing zijnde Europese richtlijn, voor de infrastructuurbeheerder een juridisch gescheiden organisatievorm waarbij de infrastructuurbeheerder geen onderdeel vormt van de organisatie waar de taken van de nationale veiligheidsinstantie zijn belegd.[37] Gelet op de huidige positie van de ILT, die is belast met taken van de nationale veiligheidsinstantie en onderdeel is van het ministerie van IenW, ligt het daarom niet in de rede om ProRail als agentschap binnen de organisatie van IenW onder te brengen. Een ander vereiste uit deze richtlijn is dat de minister daarnaast geen invloed kan hebben op de zogeheten essentiële functies van ProRail. Overigens gelden deze vereisten niet voor het wegverkeer, waardoor Rijkswaterstaat wel de positie van agentschap kon krijgen.

[37] Zie Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur zoals aangepast door richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van (PbEU 2016, L 352/1).

Ten tweede hebben alle ambtenaren in dienst van het Rijk dezelfde arbeidsvoorwaarden. Als ProRail de vorm zou krijgen van een agentschap zouden de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van ProRail moeten worden aangepast. Op basis van de bijzondere situatie van ProRail vanwege het belang van het borgen van kennis binnen de sector, wordt dit niet wenselijk geacht. In het regeerakkoord is daarom opgenomen dat de arbeidsvoorwaarden worden behouden. Het is dus niet de aard van de activiteiten die het verschil maakt met Rijkswaterstaat, maar wel de eisen uit het Europese recht met betrekking tot het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer en de wens om de huidige arbeidsvoorwaarden van werknemers van ProRail te behouden. Ik zie het daarom ook niet als tussenstap.

*Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk*
De leden van het CDA vragen om een toelichting waarom de vennootschapsstructuur en de rol van de aandeelhouder binnen deze structuur niet optimaal zijn voor de casus ProRail. Deze leden vragen vervolgens een overzicht te geven van de financiële gevolgen voor elk scenario van externe verzelfstandiging.

Als men, los van de historische context, juridisch vorm zou moeten geven aan de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder en de wijze van behartiging van de publieke belangen die met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur gemoeid zijn, komt men niet uit bij taakbehartiging door een BV.

Dit geldt overigens niet alleen voor de spoorbeheerder. De ANVS houdt toezicht op het veilig gebruiken van stralingstoepassingen, het vervoer van radioactieve stoffen en de veiligheid in nucleaire installaties in Nederland. De RDW gaat als zbo over de toelating van voertuigen en onderdelen op de openbare weg en verzorgt de basisregistratie kentekens. Dit zijn publieke taken die bij zbo's zijn belegd en waarbij het niet voor de hand zou liggen om de taakbehartiging onder te brengen in een privaatrechtelijke structuur, zoals BV. Dat geldt zeker voor publieke taken die tevens onderdeel uitmaken van vitale functies, zoals ook het spoor.

Met de oprichting van of deelneming in een BV of naamloze vennootschap (NV) kiest de overheid ervoor om de productie van goederen of diensten waarmee publieke belangen zijn gemoeid onder te brengen in een vennootschap. De Staat wordt aandeelhouder door risicodragend te investeren in het bewuste bedrijf. De rol van aandeelhouder brengt een juridisch afgebakende en beperkte zeggenschap met zich mee die is vastgelegd in het vennootschapsrecht.

Onder omstandigheden kan dit echter gelet op de betrokken publieke belangen ontoereikend zijn. Als een structureel positief rendement van de onderneming niet mogelijk is, dan is deze niet zelfstandig levensvatbaar. Moeten de activiteiten van de onderneming niettemin met het oog op de publieke belangen worden uitgevoerd, dan zijn overheidsbijdragen nodig en is het wenselijk dat de overheid meer directe invloed heeft. De rol als aandeelhouder biedt de overheid dan mogelijk onvoldoende armslag. Een aandeelhouder staat op afstand van het bestuur van de vennootschap. De verhouding tussen mij als aandeelhouder en de vennootschap wordt ingekaderd door de formele bepalingen van het vennootschapsrecht. Weliswaar kan de aandeelhouder het bestuur van de vennootschap op de in het vennootschapsrecht voorgeschreven wijze aanwijzingen geven, maar in de huidige vormgeving moet een aanwijzing, net als de beschikbaarheid van informatie, altijd de toets doorstaan van het belang van de vennootschap. Een vennootschap is bovendien niet gehouden deze

aanwijzingen op de te volgen als deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap; het bestuur dient deze afweging zelfstandig te maken. [38]

Deze situatie doet zich voor bij het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. De Staat der Nederlanden is de enige aandeelhouder van moedermaatschappij RIT BV, die op haar beurt enig aandeelhouder is van de dochtervennootschap ProRail BV. ProRail BV is zoals ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag al heb gemeld, afhankelijk van ruim € 2 miljard aan publieke middelen die jaarlijks worden verschaft. Dit financiële belang brengt mee dat de overheid nauw betrokken moet zijn bij de aansturing van de organisatie en veel belang heeft bij de wijze van verantwoording door de organisatie. De vennootschapsstructuur en de rol van de aandeelhouder binnen deze structuur zijn hiervoor niet optimaal.[39]

Gelet op de aard van het beheer van de HSWI, de publieke belangen daarbij en de omvang van de publieke middelen die daarmee zijn gemoeid kies ik daarom voor omvorming tot een publiekrechtelijke rechtsvorm. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is een publieke taak die bij een overheidsorganisatie moet worden belegd. Mede gelet op Europeesrechtelijke eisen inzake onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder is meer specifiek gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. In die nieuwe structuur dienen mijn ministerie en ProRail, met inachtneming van ieders taak en verantwoordelijkheid, samen de publieke belangen met betrekking tot de HSWI zo goed mogelijk te behartigen. In de paragraaf "*Vereenvoudiging van aansturing*" ga ik verder in op de verschillen in belangen.

De financiële gevolgen van de omvorming heb ik beschreven in de inleiding en in de financiële bijlage van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Voor het antwoord op de opmerking van de leden van de SGP-fractie over de bewuste keuze die in het verleden is gemaakt voor een gelijke rechtsvorm tussen spoorbeheerders en spoorvervoerders verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend*
De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over de capaciteitsverdeling op het spoor. Zij vragen daarbij wanneer de resultaten van het onderzoek naar de optimalisatie van die capaciteitsverdeling verwacht kunnen worden en waarom niet kan worden gewacht op de uitkomsten van dit onderzoek voordat het onderhavige wetsvoorstel wordt behandeld of in werking treedt.

De omvorming van ProRail heeft geen invloed op de capaciteitsverdeling op het spoor. De bevoegdheden die ProRail als BV heeft, zullen één op één over gaan op het zbo ProRail. De wijziging van de capaciteitsverdeling is een afzonderlijk traject dat uiteindelijk ook zal leiden tot wijziging van de regelgeving. In dit traject worden de mogelijkheden onderzocht om ProRail ruimere mogelijkheden te geven om de capaciteitsverdeling te optimaliseren. Ik verwacht dat ik einde van dit jaar meer kan melden over de voortgang van dit traject. Dat zal ik dan

[38] Zie ook hoofdstuk 2.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2019/20, nr. 35 396, nr. 3 blz. 7).
[39] Zie ook hoofdstuk 2.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2019/20, nr. 35 396, nr. 3 blz. 7).

doen met de jaarlijkse brief over de voorgenomen aanpassing van regelgeving op het spoor.

De wijziging van de capaciteitsverdelingsregels loopt mee in het traject van de modernisering van de spoorwegregelgeving. De wijzigingen van de capaciteitsverdeling zullen voor het eerst effect hebben op het dienstregelingsjaar 2025.

Bij het traject voor de wijziging van de capaciteitsverdelingsregels zijn alle sectorpartijen betrokken. Middels verschillende sessies en gesprekken wordt gesproken met onder andere de reizigers- en goederenvervoerders, de ACM, decentrale overheden en ProRail zelf. Indien de optimalisatie leidt tot aanpassing van de regelgeving, kunnen de betrokkenen uiteraard ook invloed uitoefenen op de aanpassing van de regelgeving via het gebruikelijke proces van internetconsultatie en uitvoerings- en handhavingstoetsen.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen in belangrijke mate de argumentatie volgen waarbij een zbo een betere rechtsvorm is voor ProRail dan de huidige privaatrechtelijke.

Voor de complete uiteenzetting van de argumentatie waarbij een zbo een betere rechtsvorm is voor ProRail dan de huidige privaatrechtelijke, verwijs ik naar de paragraaf "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" in de inleiding bij de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de GroenLinks-fractie waren erg kritisch bij de oorspronkelijke vorming van ProRail en NS die als twee aparte private bedrijven werden opgezet om gezamenlijk een onlosmakelijke publieke taak uit te voeren. De geschiedenis van de samenwerking tussen deze twee 'bedrijven' laat zien dat een dergelijke abrupte wijziging in de verhouding bijzonder slecht uitpakte voor de samenwerking en de kwaliteit van het geleverde werk. De door NS maar ook de Raad van State genoemde risico's voor de toekomstige samenwerking wegen heel zwaar voor deze leden.

Ik vind het belangrijk dat ProRail goed blijft samenwerken met alle vervoerders en let hier ook op. Met het de omvorming van ProRail blijft de bestaande rol- en taakverdeling tussen ProRail en de rest van de sector (waaronder NS) intact. Bovendien blijf ik ProRail en NS gelijkgericht aansturen op de prestaties waar zij gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Zo zal ik blijven werken met gezamenlijke prestatie-indicatoren en doelstellingen, waarvan ook uit de evaluatie van de werking van de beheerconcessie is gebleken, dat deze de samenwerking tussen ProRail en NS bevorderen.[40]

In de huidige implementatiefase van de omvorming hebben ProRail en mijn ministerie ook aandacht voor de praktische uitwerking van het wetsvoorstel. Zo is bijvoorbeeld besproken hoe de planning- en controlcyclus van ProRail en de vervoerplancyclus van NS op elkaar aansluiten. Hiermee wordt geborgd dat de huidige constructieve samenwerking kan worden voortgezet zodra ProRail een zbo is.

Ten overvloede wil ik benadrukken dat een vergelijking met de splitsing in de jaren '90 van ProRail en NS niet op gaat. De splitsing van NS en ProRail zag toe op een verandering in het spoorsysteem. Met de omvorming blijft het huidige spoorsysteem behouden. Door de omvorming van ProRail tot zbo verandert de

[40] Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 898.

aansturing van en verantwoording door ProRail. Daarbij ondersteunt de omvorming de samenwerking om toekomstige mobiliteitsopgaven te faciliteren zoals ik heb aangegeven in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag. Tot slot werkt mijn ministerie al bijna drie jaar samen met ProRail aan de omvorming, terwijl de prestaties alleen maar zijn verbeterd. Zo is de reizigerspunctualiteit verder verbeterd naar 92% en zijn de impactvolle verstoringen op het hoofdspoorwegnetwerk met een derde gedaald. De huidige goede prestaties die ProRail – in een aantal gevallen samen met NS – heeft behaald, zetten zich dus ten tijde van de omvorming door.

**Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording**

*Heldere positionering*

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt afgeweken van de overwegingen die bepalend waren voor de bestendige beleidslijn, thans vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa), om de huidige privaatrechtelijke rechtsvorm van ProRail te behouden. Deze leden vragen wat er in de tussentijd is gebeurd dat de regering van gedachten is veranderd.

De parlementaire onderzoekscommissie 'onderhoud en innovatie spoor' (Commissie Kuiken) geeft de belangrijkste aanbeveling om te komen tot een langetermijnvisie en strategie voor de aansturing van de spoorsector.[41] Dit heeft geleid tot de LTSa.[42] In het verleden is echter niet tot een structuurwijziging besloten omdat de problemen op het spoor van dien aard waren, dat het beter was om voorrang te geven aan het oplossen van die problemen op de korte termijn. Vragen over publieke verantwoording zijn echter blijven bestaan. De minder ingrijpende alternatieven zorgden niet voor een structuur die de borging van de publieke belangen voldoende ondersteunt. Doordat het functioneren van ProRail nu stabieler is geworden, ontstaat de ruimte om te kiezen voor een optimale vormgeving en wijze van aansturing en verantwoording richting uw Kamer over de inzet van de regering ten aanzien van de publieke belangen bij het spoor. De omvorming van ProRail tot zbo is om die reden opgenomen in het regeerakkoord. In de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik dit verder uiteengezet.

Ook vragen deze leden of de regering van mening is dat als gekozen zou worden voor ingrijpen in de ordening het meer voor de hand had gelegen om dat destijds te doen.

Voor het antwoord op deze vraag waarom in het verleden eerst gefocust is op verbetering binnen de bestaande structuur en waarom nu met dit wetsvoorstel een verandering wordt voorgesteld, verwijs ik u graag naar mijn toelichting in de inleiding en mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het advies van de Raad van State onder "*Algemeen deel*". De herstructureringsvarianten die destijds in de kabinetsreactie Spoor in beweging en in de LTSa zijn geopperd – agentschapsvorming en splitsing van de organisatie – hielden bovendien meer ingrijpende wijzigingen in dan die van het onderhavige wetsvoorstel.[43] Een dergelijk ingrijpende wijziging werd als een bedreiging gezien voor de destijds fragiele samenwerking tussen de verschillende partijen in de spoorsector. Voor een dergelijke ingrijpende wijziging in de verhouding tussen de spoorpartijen is nu niet gekozen. Ik verwijs u naar het kopje "*Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheer is niet*

[41] Kamerstukken II 2011/12, 32 707, nr. 8.
[42] Kamerstukken II 2013/14, 29 984, nr. 474.
[43] Kamerstukken II 2009/10, 31 987, nr. 1 en 2013/14, 29 984, nr. 474.

*wenselijk*" waar ik uiteen heb gezet waarom niet gekozen is voor de agentschapsvorm. Een splitsing van de organisatie waarbij deelname aan ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en vernieuwing worden ondergebracht in een agentschap en de (essentiële) taken zoals het vaststellen van de verdeling van de capaciteit, het vaststellen van de gebruiksvergoeding, de verkeersleiding en de onderhoudsplanning in een aparte organisatie met zbo-status is buiten beschouwing gebleven omdat de uitvoering van de taken binnen ProRail dusdanig met elkaar verweven is dat een splitsing een te vergaande ingreep zou zijn.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over hoe de regering ProRail proactiever wil kunnen aansturen op prestaties en of de regering daarbij ook expliciet gaat aansturen op de noodzaak van innovatie als prestatieonderdeel, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat ik versta onder de onduidelijkheid in de huidige rolverdeling.

Met de LTSa heeft het toenmalige kabinet ProRail sterker willen positioneren als publieke uitvoeringsorganisatie. Zonder de ordening te veranderen koos dat kabinet voor scherpere sturing. Door proactiever te sturen op prestaties oefenen mijn voorgangers en ik meer invloed uit op de besteding van de jaarlijkse bijdrage voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor. Voordat belangrijke stappen worden genomen moet ProRail aan mij instemming vragen, zodat tijdig beleidsmatige afwegingen kunnen worden gemaakt. Een en ander is in 2015 vertaald naar een nieuwe beheerconcessie voor de HSWI, waarin een aantal nieuwe instrumenten is opgenomen (zoals uitgebreide verplichtingen tot overleg, het recht om audits te laten uitvoeren, programmasturing en diverse samenwerkingsverplichtingen). Ook zijn stappen gezet om te komen tot een betere projectbeheersing en is de sturing via de aandeelhoudersrol geïntensiveerd.

Hoewel de LTSa tot verbeteringen in de sturing en verantwoording heeft geleid, wordt het geheel ook meer complex. Zoals ik aangeef in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag, blijven vragen over publieke verantwoording bestaan. De in het bestaande stelsel doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een intensievere sturing op ProRail, waarbij steeds meer in detail is gestuurd op hoe het beheer van de HSWI moet worden uitgevoerd. ProRail kreeg te maken met veel verantwoordingsplichten en meer inmenging in de wijze van samenwerking met de sector. Anderzijds is in het huidige model het effectief sturen op hoofdlijnen ingewikkeld, doordat het bestuur van vennootschap steeds zelfstandig kan beslissen om aanwijzingen vanuit de aandeelhouder al dan niet op te volgen. Dit heb ik nader beschreven in mijn antwoord op de vraag van de leden van CDA-fractie om een toelichting waarom de vennootschapsstructuur en de rol van de aandeelhouder binnen deze structuur niet optimaal zijn in paragraaf "*Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk*". Dit alles heeft geresulteerd in een diffuus sturingsmodel; waar enerzijds wordt gestuurd met outputgerichte prestatie-indicatoren, bepalen mijn voorgangers en ik anderzijds (ook) in aanzienlijke mate hoe ProRail de prestaties moet behalen. De relatie en taakverdeling tussen mij en de infrastructuurbeheerder is daarbij niet altijd duidelijk.

Ik wil de taakverdeling tussen mijn ministerie en ProRail weer scherper maken en de wijze van aansturing verduidelijken en vereenvoudigen. Een nieuwe en

betere structuur vergroot de kans dat ProRail als onderdeel van de spoorsector ook in de toekomst goed zal presteren.

Op basis van dit voorstel kan de organisatie van ProRail optimaal worden gepositioneerd op de uitvoering van de publieke taak. Op ProRail wordt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. De sturings- en verantwoordingsinstrumenten van die wet zijn afgestemd op de zelfstandige positionering van een zbo. Deze instrumenten worden op basis van dit voorstel en op basis van lagere regelingen krachtens dit wetsvoorstel aangevuld met voorschriften die specifiek zijn afgestemd op de sturings- en verantwoordingsbehoefte rond het zbo ProRail en zijn wettelijke taken. In de praktijk betekent dit dat de huidige sturingslijnen (aandeelhouderschap, concessie en subsidie) worden vervangen door integrale sturing via de planning- en controlcyclus van het zbo waardoor de focus verschuift naar de middellange termijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met de omvorming niet het risico wordt genomen dat de goede prestaties minder worden. Deze leden kunnen zich nog tijden herinneren dat het minder goed ging op en rond het spoor, maar vragen mij in deze nota naar aanleiding van het verslag nog eens in te gaan op deze relatief vaak geuite twijfel. Deze leden vragen ook of ik kan ingaan op de stelling dat omvorming misschien geen acuut groot probleem oplost, maar ten principale wel passend is bij de jaarlijkse besteding van zo veel publieke middelen voor belangrijke publieke taken.

Zoals ik heb aangegeven onder het kopje "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*", is het voor mij een randvoorwaarde dat de operationele werkzaamheden niet geraakt worden door de omvorming. De omvorming raakt de operatie van ProRail niet. Zo heeft de omvorming geen effect op taken als de capaciteitsverdeling of de verkeersleiding. Ook als ProRail een zbo is, heeft de minister geen invloed op de essentiële functies van ProRail. Het fundament voor de goede werking van het gehele spoorsysteem om te komen tot goede prestaties blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Daarbij werkt mijn ministerie al bijna drie jaar samen met ProRail aan de omvorming, terwijl de prestaties alleen maar zijn verbeterd. Zo is de reizigerspunctualiteit verder verbeterd naar 92% en zijn de impactvolle verstoringen op het hoofdspoorwegnetwerk met een derde gedaald. De huidige goede prestaties van ProRail zetten zich ook ten tijde van de omvorming door.

Voor een nadere uiteenzetting van de principiële keuze die het kabinet heeft gemaakt, verwijs ik naar het onderdeel "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering onder verwijzing naar de toekomstige spooropgave meer grip wil op het spoorbeheer. Deze leden ontvangen graag een nadere en meer concrete toelichting en horen graag waarom de huidige structuur met eventuele verbeteringen binnen het bestaande kader niet zou voldoen om adequaat in te kunnen spelen op de spooropgaven van de toekomst.

Voor een toelichting waarom de huidige structuur met eventuele verbeteringen binnen het bestaande kader niet zou voldoen om adequaat in te kunnen spelen op de spooropgaven van de toekomst, verwijs ik graag naar het antwoord op deze vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Met het wetsvoorstel verbetert de aansturing van en de verantwoording door ProRail. Wanneer publieke taken zijn neergelegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, zoals op basis van het wetsvoorstel bij ProRail het geval zal zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering daarvan – binnen de door het Rijk gestelde (wettelijke) taakomschrijving, doelen en randvoorwaarden – primair bij het bestuur van dat zelfstandig bestuursorgaan. Het zbo legt verantwoording af aan de verantwoordelijke minister en de samenleving over de wijze waarop de taken zijn verricht en aan de belangen van alle betrokken partijen recht is gedaan. De democratische verantwoording over de taakuitvoering van het zbo en de besteding van het publieke geld geschiedt echter door de minister. De minister legt politieke verantwoording af aan de Staten-Generaal.

Een minister is niet volledig verantwoordelijk voor een zbo. Zijn verantwoordelijkheid is beperkt tot de uitoefening van de bevoegdheden die hem voor het betreffende zbo ter beschikking staan. Zoals ik hiervoor al meldde, zijn in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet zoals aangepast door het wetsvoorstel bevoegdheden voor de minister opgenomen met betrekking tot informatievoorziening, de sturing en het toezicht op de taakuitvoering door het zbo ProRail. Daarover zal ik aan uw Kamer verantwoording afleggen. Uw Kamer kan mij bevragen over de toepassing van mijn bevoegdheden – zoals mijn besluiten tot goedkeuring van begroting, meerjarenplan en jaarrekening – en ik zal dan daarover met uw Kamer in debat gaan. Zo kan ik, en daarmee uw Kamer, de activiteiten van ProRail beter aansturen dan nu het geval is.

Bovendien krijg ik de werkgeversrol ten aanzien van de raad van bestuur. In de huidige situatie is die bij de raad van commissarissen belegd. Ik behoud de bevoegdheid leden van de raad van bestuur te schorsen of te ontslaan. Daarbij zorgt dit wetsvoorstel – zoals nader toegelicht in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag – ervoor dat ik directer en op een betere wijze over informatie van ProRail kan beschikken.

Mochten bovengenoemde zaken niet het gewenste effect hebben, geeft de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen mij verschillende instrumenten om te interveniëren wanneer dat nodig is. Voor een nadere toelichting op mijn interventies en het interventiemenu verwijs ik graag naar de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag in de paragraaf "*Samenwerkingsvisie IenW en ProRail*".

Door deze versteviging van de aansturing en interventie ben ik eerder op de hoogte en kan ik beter en vroegtijdiger ingrijpen. Uiteraard leg ik daarover verantwoording af aan uw Kamer. Dit wetsvoorstel komt daarmee het samenspel met ProRail en de rest van de sector ten goede, waardoor wij beter toegerust zijn voor toekomstige mobiliteitsopgaven.

*Vereenvoudiging van aansturing*
De leden van de fractie van het CDA vragen naar voorbeelden waarin de huidige belangen van de raad van commissarissen niet altijd overeenkomen met de publieke belangen van het Rijk.

De huidige wijze van aansturing en verantwoording stimuleren ProRail en mij onvoldoende om complementair te zijn aan elkaar in de onderlinge samenwerking. Een publieke positionering biedt mijns inziens structureel een betere uitgangspositie voor samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail.

Hoewel in de statuten van de vennootschap is neergelegd dat de raad van commissarissen het publieke belang dient, kan het echter voorkomen dat dit publieke belang niet direct op één lijn zit met het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en de daarbij betrokken stakeholders. Als de perceptie van het publieke belang vanuit de eigenaar niet direct op één lijn zit met de interpretatie door de vennootschap, dan heeft in de huidige constellatie niet de politiek, maar het bedrijf het laatste woord. Hoe zeer ik ook inzie, dat met goed overleg de meeste punten prima op te lossen zijn, vind principieel dat de politiek in dergelijke gevallen het laatste woord moet hebben om zich daarover vervolgens in uw Kamer te verantwoorden.

Omdat de relatie tussen mij en ProRail goed is, komen we er doorgaans samen goed uit en vindt de informatie-uitwisseling uiteindelijk plaats. Het is in het verleden echter wel voorgekomen dat mijn ministerie en mijn ambtsvoorgangers veel tijd en energie hebben moeten steken in het verkrijgen van bepaalde informatie. Tegelijkertijd is het ook voorgekomen dat mijn ministerie niet juist gereageerd heeft op informatie die ProRail heeft gedeeld. Op situaties waarin het gezien de juridische verhoudingen lastig is om te bepalen hoe bepaalde informatie verstrekt kan worden, is het daarom belangrijk dat de structuur de samenwerking en informatie-uitwisseling optimaal ondersteunt en ook bescherming biedt in situaties waarin de relatie niet goed zit.

Ik wil de tekortkomingen van de bestaande structuur illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

*Niet Actief Beveiligde Overwegen*
Een voorbeeld dat ik wil noemen betreft de aanpak van de Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's). Zoals genoemd in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag ondersteunt een heldere rolverdeling de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie. In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de rollen die bij de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn: de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een meer integrale planning- en controlcyclus ingericht. Onderdeel daarvan is het meerjarenplan wat ervoor zorgt dat de focus verschuift van de korte naar de middellange termijn. Door het werken in de zbo-driehoek en het gebruik van een meerjarenplan is het mogelijk om meer dan voorheen gezamenlijk een maakbare en betaalbare aanpak van NABO's te bepalen en kunnen ProRail en mijn ministerie meer dan voorheen gezamenlijk optrekken in het bestuurlijke traject met decentrale overheden. Daarnaast kunnen we meer gezamenlijk communiceren over voornemens en over successen waar we in het verleden elkaar nog wel eens wisten te verrassen via de media. Dit onderstreept dat de zbo-structuur met een heldere rolverdeling het beste uitgangspunt biedt voor goede samenwerking en sluit ook beter bij de behoefte die er is, naast de technische ook meer bestuurlijke instrumenten in te zetten om sneller tot een oplossing te komen.

*Buitenlandse activiteiten*
Een ander voorbeeld is het volgende. Voormalig CEO Pier Eringa suggereerde op 14 mei 2018 in de Volkskrant dat ProRail ook in het buitenland actief wilde worden. De prestaties van het Nederlandse spoor behoren tot de top van de wereld en naar de kennis van ProRail over innovaties en ERTMS is vanuit andere landen veel vraag. Ik heb mij uitgesproken tegen het aangaan van internationale commerciële risico's, vanuit de zorg dat de Nederlandse reizigers en verladers voorrang moeten krijgen boven internationale activiteiten. Maar net als bij de waterbouwkundige kennis van Rijkswaterstaat, zijn er uiteraard vormen waarin het benutten van de Nederlandse spoorkennis in het buitenland

prima past bij de publieke taak van ProRail en bij mijn beleid van Nederland als Kennis en Innovatieland op gebied van mobiliteit en infrastructuur. Dit voorbeeld illustreert dat de afstemming tussen ProRail en mij in het verleden niet goed liep, ook niet in onze communicatie naar buiten. De structuur van een zbo ondersteunt dit mijns inziens beter. Daardoor kunnen creatieve ideeën van ProRail als zbo makkelijker tot hun recht komen via de rol die ik ze geef als mijn 'trusted advisor'.

*Crisislab*
Het voorbeeld Crisislab tenslotte laat zien dat de zbo-driehoek een evenwichtige aansturing van ProRail ten goede komt. Dit heb ik eerder toegelicht bij de hoofdthema's in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel zal leiden tot het ontbreken van een concurrentieprikkel. Als dit zo is, vragen deze leden of de regering dit wenselijk vindt.

Uit deze vraag blijkt de veronderstelling dat er nu sprake is van enige concurrentie op de taken van ProRail. Dit is niet het geval. Ten aanzien van het beheer van de HSWI doet zich geen concurrentie voor, omdat geen andere partijen dan ProRail kwalificeren om het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer uit te voeren en het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer niet mogelijk is zonder structurele en substantiële overheidsfinanciering. Daarom is het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer een publieke taak, die zich niet leent voor marktwerking en langdurig bij een overheidsorganisatie moet worden belegd. Ook met de huidige beheerconcessiesystematiek ontbrak een concurrentieprikkel, juist vanwege de aard van de taak van het beheer van de HSWI. Tot slot besteed ProRail aan in de markt, maar wordt daarbij zelf niet beconcurreerd door andere partijen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verdeling van de ontvangsten van het zbo ProRail, hoe de financieringsstromen er precies uitzien en of er netto meer of minder gelden worden uitgegeven.

De voornaamste inkomstenbronnen van ProRail zijn op dit moment: subsidies van het ministerie van IenW ten behoeve van EOV op grond van de huidige beheerconcessie, de gebruiksvergoeding die van vervoerders en verladers wordt ontvangen, en subsidies van IenW in het kader van deelname aan de ontwikkeling. Daarnaast ontvangt ProRail gelden van derden voor onder meer werkzaamheden aan, op of in de nabijheid van de HSWI. Dit betreft ongeveer 10% van de bijdrage die ProRail vanuit de IenW begroting ontvangt. Na de omvorming wijzigt alleen de vorm waarin de financiering door IenW wordt verstrekt voor de wettelijke taken zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen voor EOV en deelname aan de ontwikkeling. In plaats van jaarlijkse subsidies zal sprake zijn van een jaarlijkse begrotingsbijdrage. De hoogte van de ontvangsten van derden voor werkzaamheden aan, op of in de nabijheid van de HSWI zullen niet veranderen door de omvorming. ProRail wordt immers gecompenseerd voor de eventuele fiscale gevolgen die financiële effecten hebben. Netto zal er door de omvorming dus niet meer of minder door ProRail worden uitgegeven of ontvangen, doordat ik met de minister van Financiën sluitende afspraken heb gemaakt om ervoor te zorgen dat alle fiscale effecten budgettair neutraal verlopen zowel voor ProRail als voor IenW en Financiën. Voor een gedetailleerd overzicht verwijs ik graag naar de paragraaf "*Financiële gevolgen*" in de inleiding en de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

**35 396**

Voor een reactie op de vrees van de leden van de GroenLinks-fractie dat vereenvoudiging van de aansturing en samenwerking met het ministerie mogelijk ten koste gaat van de praktische samenwerking tussen NS en andere vervoerders, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag. De kritiek van de Raad van State waarvan deze leden aangeven deze nog onbevredigend beantwoord vinden, heb ik ter harte genomen. Zoals ik in mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie aangeef, vind ik het van belang dat het zbo ProRail goed met alle relevante partijen samenwerkt en hen bij de uitvoering van zijn taken betrekt. Ik neem daartoe een algemene verplichting tot samenwerken op in de Spoorwegwet, die ziet op alle manieren van samenwerking. Voor goede prestaties op het hoofdrailnet is het belangrijk dat NS en ProRail de huidige constructieve samenwerking voortzetten. Deze leden benadrukken het belang van die samenwerking in paragraaf "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*". In mijn reactie daarop geef ik aan dat ik daarom ProRail en NS gelijkgericht blijf aansturen op de prestaties waar zij gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn.

De leden van de SGP-fractie horen graag op welke punten de huidige samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail niet goed verloopt.

Voor een nadere uiteenzetting van de huidige samenwerking, verwijs ik naar de inleiding en naar mijn eerdere beantwoording over de huidige samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail onder het kopje "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*".

Voor een toelichting waarom het huidige kader onvoldoende de samenwerking ondersteunt, verwijs ik naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag en naar mijn eerdere reactie op waarom aanpassingen, ook op het gebied van samenwerking, in de huidige rechtsvorm onvoldoende is, onder "*Algemeen deel*" van deze nota.

*Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail*
De leden van de CDA-fractie vragen of het nodig is dat de staatssecretaris de organisatie waar nodig dient bij te sturen of de inrichting van het stelstel voor de taakuitvoering aan te passen. Ook vragen zij of de regering hier daadwerkelijk toe bereid is en in welke situaties dit nodig is. Vervolgens vragen deze leden wat de rol van de Tweede Kamer hierbij is en hoe de Tweede Kamer hierover geïnformeerd wordt. Ook vragen zij hoe ProRail hier zelf tegenaan kijkt.

Op dit moment voorzie ik geen majeure wijzigingen in de taakuitvoering voor ProRail of noodzaak tot een wijziging in het stelsel. Indien het maatschappelijk landschap verandert en dit leidt tot grote wijzigingen in mobiliteitsvraag, of anderszins, kan het echter nodig zijn dat ik bezie of de huidige taakuitvoering van ProRail bijgesteld dient te worden. Wijzigingen in taakuitvoering of het stelsel zal ik, conform de Samenwerkingsvisie en de adviesrol van ProRail, tijdig met ProRail bespreken. Uiteraard zal ik ook uw Kamer daarover tijdig informeren en met u het gesprek daarover aangaan.

De leden van de GroenLinksfractie vragen naar de voordelen van het wetsvoorstel in relatie tot beschikbaarheid van informatie ten opzichte van de huidige situatie.

Voor een toelichting op de voordelen die de zbo-structuur wat betreft informatievoorziening oplevert ten opzichte van de BV-structuur, verwijs ik u

**35 396**

graag naar de inleiding en mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de voordelen van de omvorming onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag. Ook verwijs ik u graag naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over informatiestromen onder "*Algemeen deel*" van deze nota.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de huidige financiële verantwoording door ProRail waardeert.

In de huidige situatie waarin ProRail een BV is, is sprake van een aparte (jaar)verantwoording over de rechtmatige besteding van de EOV-subsidie en over de rechtmatige besteding van elk van de afzonderlijke subsidies voor ontwikkeling die ProRail ontvangt voor deelname aan de ontwikkeling. Deze verantwoordingen volgen de huidige subsidiesystematiek die in de voorwaarden voor de subsidiebeschikkingen zijn vastgelegd op grond van het Besluit Infrastructuurfonds. Dit brengt veel administratie, rapportages en inzet van personeel met zich mee, zowel aan de kant van ProRail als aan de kant van mijn ministerie.
Daarnaast brengt ProRail een jaarverslag en jaarrekening uit zoals iedere BV dat doet. ProRail voldoet hiermee aan alle relevante richtlijnen en voorschriften.
De definitieve jaarverantwoording komt nu echter te laat beschikbaar om nog mee te kunnen nemen in de jaarverantwoording die ik aan uw Kamer afleg over de uitgaven en ontvangsten van het Infrastructuurfonds. In de huidige situatie wordt het jaarverslag en de jaarrekening van ProRail 'nagestuurd' aan uw Kamer. De jaarrekening geeft een overzicht van alle financiële effecten, opbrengsten, activa en passiva, maar zegt niets over bijvoorbeeld de rechtmatige besteding van subsidies.
In de huidige systematiek wordt daarmee op meerdere momenten, in verschillende documenten en op basis van verschillende grondslagen verantwoording afgelegd door ProRail. Dit brengt voor zowel ProRail als IenW meerdere handelingen en verwerkingsslagen met zich mee wat ook de eenduidigheid van cijfers niet verhoogt.

In de nieuwe situatie zal het zbo ProRail de jaarverantwoording volgens de bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen al op 15 maart indienen. Hiermee loopt de verantwoording van ProRail als zbo (meer) synchroon met de verantwoording van het Rijk. Daarnaast worden de verklaringen over getrouwheid van de cijfers en rechtmatige besteding van de middelen geïntegreerd tot een geheel.
In de nieuwe situatie zal er dan sprake zijn van één integrale verantwoording. Dit verhoogt de informatiewaarde van de verantwoording door ProRail aanzienlijk.
Tot slot scheelt het veel in de inzet van mensen en middelen in de nieuwe situatie. De administratieve lasten bij zowel ProRail als mijn ministerie verlagen. Zo worden het aantal projectrapportages teruggebracht van drie naar twee per jaar en wordt deze rapportage gevuld met minder details en meer betekenisvolle informatie.

*Baten voor betrokkenen*
De leden van de GroenLinks-fractie hechten grote waarde aan de kritiek van de Raad van State, dat de regering in de afweging tussen doelen, baten en risico's de afweging onvoldoende kan onderbouwen hoe de baten profiteren van de wijziging en hoe deze de risico's waard zijn, en de leden zijn nog niet gerustgesteld door het antwoord van de regering.

**35 396**

Ik hecht aan het advies van de Raad van State en ik heb de kritiek ter harte genomen. Zoals ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag aangeef, staan we – zij het door Corona iets later dan verwacht- voor een nog altijd voor een enorme mobiliteitsopgave en is een hechte en soepele samenwerking tussen mijn ministerie, ProRail en de rest van de spoorsector nodig. Door ProRail om te vormen ontstaat een beter uitgangspunt voor deze samenwerking. Ik heb daarbij verschillende oplossingen verwerkt om de risico's die door de Raad van State worden geschetst te ondervangen. Dit heb ik nader uiteengezet in mijn reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de risico's. Zo blijven de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van ProRail behouden, voorkom ik grotere financiële effecten door de omvorming en blijft de onafhankelijke positie van ProRail in de uitoefening van de essentiële functies behouden. Deze risico's staan tegenover verschillende baten. Zoals ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag aangeef, wordt het model van aansturing en verantwoording eenvoudiger en leidt de omvorming tot een verbetering van de informatiepositie van uw Kamer. Ik heb deze risico's en baten opnieuw tegenover elkaar gezet en ik concludeer opnieuw dat het wenselijk is ProRail BV om te vormen tot een zbo met rechtspersoonlijkheid en dat de baten opwegen tegen de inspanningen. Ik verwijs u hierbij naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag verslag op dezelfde vraag van de leden van de CDA-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

**Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan uitleggen hoe het mogelijk door de staatssecretaris aansturen van de beleidsdoelstellingen inzake de HSWI en de prestaties in zijn werk zal gaan. Zij vragen welke instrumenten hiervoor ingezet kunnen worden. Ook vragen zij hoe de Tweede Kamer hierop invloed kan uitoefenen.

De sturing op beleidsdoelstellingen zal plaatsvinden via de planning- en controlcyclus. Met een jaarbrief stel ik het kader voor ProRail vast, waarin ik beleidsmatige, financiële, technische en procedurele uitgangspunten aan ProRail meegeef. In zo'n jaarbrief kan ik dus beleidsdoelstellingen en kaders voor prestaties van ProRail vaststellen. De prestatiegebieden, die ook richting geven aan de beleidsdoelstellingen, leg ik vast in een ministeriële regeling.
Een belangrijk sturingselement zijn de prestatie-indicatoren, die aan een prestatiegebied gekoppeld kunnen zijn. De set van prestatie-indicatoren komt in nauw overleg met ProRail tot stand. Voorgenomen wijzigingen in de prestatie-indicatoren en/of informatie-indicatoren neem ik op in de jaarbrief. De gewijzigde indicatoren zal ik vastleggen in de beleidsregel Sturing en toezicht op ProRail en neemt ProRail op in zijn meerjarenplan.

De meerjarige doelstellingen, zoals de gezamenlijke KPI's waarop ik NS en ProRail gelijkgericht aanstuur, worden door ProRail vertaald naar concrete acties in het meerjarenplan. Met een meerjarige focus op hoe die gezamenlijke doelstellingen bereikt gaan worden. Dat biedt duidelijkheid voor NS, en overlegt en stemt ProRail ook af met NS. Nog meer dan nu wordt dan gekeken naar het behalen van die KPI's. Daar stuur ik beide partijen ook op aan.

ProRail zal in zijn jaarverslag verantwoorden hoe het dit heeft gedaan. Ik zal uw Kamer daarover informeren, begeleid van mijn oordeel over de prestaties en de verwezenlijking van de door mij gestelde beleidsdoelstellingen.

De leden van de CDA-fractie vragen wie de Samenwerkingsvisie opstelt, of deze periodiek geüpdatet wordt en of deze openbaar is. Ook vragen zij wat de invloed van de staatssecretaris en de Tweede Kamer op de Samenwerkingsvisie is.

De inhoud van de Samenwerkingsvisie heb ik toegelicht in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag en de visie treft u als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag aan. Graag bespreek ik deze visie met u.

Voor een reactie op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie waarom aanpassingen in de huidige rechtsvorm onvoldoende zijn en waarom omvorming tot zbo het beste middel is, verwijs ik naar mijn eerdere beantwoording van waarom alternatieven en aanpassingen binnen de huidige rechtsvorm niet voldoende zijn zoals gegeven op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

**Hoofdlijnen van het voorstel**
*Organisatorische vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan*
Op de vraag van de leden van de CDA-fractie door wie de leden van de raad van toezicht worden benoemd kan ik u aangeven dat de leden van de raad van toezicht door mij worden benoemd.[44]

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de inzichten van de raad van toezicht met de Tweede Kamer worden gedeeld.
Er zullen voorschriften over het jaarverslag van ProRail worden opgenomen in de Regeling sturing van en toezicht op ProRail, die krachtens de door het voorstel gewijzigde Spoorwegwet zal worden vastgesteld. Eén van die voorschriften is dat het jaarverslag ook een verslag van de raad van toezicht moet bevatten. Conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt dit jaarverslag ook aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden.[45] Verder kan ik met de raad van toezicht in overleg treden en heeft de raad van toezicht de verplichting om mij zonder vertraging te informeren over bevindingen die voor mij, gelet op mijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de beheerder, relevant zijn.[46] Het gaat hierbij bij voorbeeld om informatie waarover de raad van toezicht beschikt vanuit zijn taak om toe te zien op de werkzaamheden van de raad van bestuur, ten behoeve van de invulling van de werkgeversverantwoordelijkheid van de minister. Dit stelt mij in staat om op adequate wijze aan de Staten-Generaal verantwoording af te leggen over de taakuitvoering van het zbo en de bestedingen van het publieke geld. Voor een verdere uiteenzetting over de rol van de Raad van toezicht verwijs ik naar mijn reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie later in deze paragraaf.

Verder vragen de leden van het CDA hoe de auditcommissie zal worden vormgegeven, hoe leden worden benoemd en wat de verhouding tussen mij en de auditcommissie zal zijn. De raad van toezicht stelt zelf een auditcommissie in. De commissie bestaat uit die leden van de raad van toezicht die deskundigheid en ervaring hebben ten aanzien van financiële- en bedrijfsvoeringsvraagstukken. Bij werven van leden van de raad van toezicht zal een profiel worden opgesteld dat onder meer eisen zal bevatten over de noodzakelijke kennis en deskundigheid. Aan dit profiel moet ik mijn goedkeuring verlenen. Ik verzoek de raad van toezicht vervolgens om op basis van het door

[44] Zie artikel 15a, tweede lid, van de gewijzigde Spoorwegwet.
[45] Zie artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[46] Zie artikel 15b, achtste lid, van de gewijzigde Spoorwegwet.

mij goedgekeurde profiel potentiële kandidaten openbaar te werven, te selecteren en een gemotiveerde niet-bindende voordracht te doen. Op basis hiervan besluit ik over de benoeming. De auditcommissie stelt bij reglement zijn werkwijze vast. Het reglement behoeft mijn goedkeuring.[47] Omdat de auditcommissie onderdeel is van de raad van toezicht, komen de verhoudingen tussen mij en deze commissie overeen met de verhoudingen tussen mij en de raad van toezicht.

*Toedeling van wettelijke taken*
De leden van de CDA-fractie vragen wat de rol van staatssecretaris is bij de privaatrechtelijke afspraken tussen ProRail en NS over hun taakverdeling op bijvoorbeeld stations. Zij vragen hoe de verhouding tussen ProRail en NS verandert na de inwerkingtreding van deze wet en hoe ProRail dan samenwerkt met andere treinvervoerbedrijven.

De huidige taakverdeling tussen ProRail en de NS op stations is deels publiekrechtelijk en deels privaatrechtelijk geregeld. In de beheerconcessie wordt bijvoorbeeld nu nog nader gedefinieerd welke transfervoorzieningen op stations onder de verantwoordelijkheid van de beheerder vallen. ProRail heeft vanuit de «Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur» (DZI) uit 1995 en de overeenkomst met RailInfraTrust over de taak om erop toe te zien dat binnen zogeheten 'Infrastructuur met gemengde functies' op stations de publieke functies van voldoende afwikkelingsniveau en logische en overzichtelijke looproutes gewaarborgd worden door NS (de transferfunctie). ProRail is evenwel geen (economisch) eigenaar van dit deel van de infrastructuur. NS geeft zelf vorm aan haar eigen verantwoordelijkheid in haar eigendom.

Zoals ik onder het kopje "*Algemeen deel*" van deze nota in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66 heb aangegeven is in het kader van het onderzoek naar eigendom en verantwoordelijkheidsverdeling op stations dat in het regeerakkoord werd aangekondigd, de taakverdeling op de stations opnieuw bekeken. Uitkomst van het onderzoek is dat de goede resultaten geen aanleiding geven om in de eigendomsverhouding te schuiven.[48] De taakverdeling tussen NS en ProRail kan wel aangescherpt worden. Daarom heb ik NS en ProRail gevraagd samen te kijken naar de verheldering van hun taakverdeling. Daarnaast heb ik aangekondigd met een stationsagenda te komen.[49] Onderdeel van deze agenda zijn prestatieafspraken die ik met ProRail en NS ga maken om de prestaties op stations verder te verbeteren.

ProRail werkt als hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder tevens samen met andere spoorwegondernemingen dan NS. Gelet op de eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag besproken richtlijn 2012/34 dient ProRail spoorwegondernemingen non-discriminatoir te behandelen. FMN gaf daarbij tijdens het rondetafelgesprek van 10 september aan dat op dit moment de verhoudingen tussen vervoerders en ProRail goed zijn.

*Bevorderen van kennis en innovatie*
Voor mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over hoe de mate van stimulering van kennis en innovatie verandert met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel en hoe de regering erop gaat toezien dat dit

[47] Zie artikel 15b, tiende lid, van de gewijzigde Spoorwegwet.
[48] Kamerstukken II 2019/20, 34 914, nr. G; Rapport Onderzoek ordening stations, Eigendoms-exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations, Royal HaskoningDHV (2020), p. 76 – 77.
[49] Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.

voldoende bevorderd wordt, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag – eveneens van de leden van de CDA-fractie - onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Wettelijke bevoegdheden van het zbo ProRail*
Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie wanneer de regering verwacht ProRail ruimere bevoegdheden te verlenen om de capaciteitsverdeling te optimaliseren, verwijs ik graag naar mijn eerdere antwoord onder het kopje "*Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend*". Daar heb ik ook toegelicht hoe de betrokkenen bij dit traject worden geraadpleegd.

*Werken voor derden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur*
De leden van de CDA-fractie vragen wat er concreet voor derden verandert, indien onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, daarbij vragen zij wat het gevolg is voor derden dat ProRail een zbo wordt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten hoe dit wetsvoorstel kan bijdragen aan het beter invulling geven aan de opdrachtgeversrol bij het werken voor derden. Ook vragen zij of de regering kan toelichten en onderbouwen hoe dit wetsvoorstel eraan kan bijdragen dat botsingen, zoals bijvoorbeeld tussen ProRail en de provincie Overijssel over de Kamperlijn, tot het verleden gaan behoren.

Ook na de omvorming blijft het mogelijk dat, net als nu, door derden opdracht gegeven kan worden aan ProRail om werkzaamheden uit te voeren aan, op of nabij de HSWI. Het wetsvoorstel zelf zorgt dus niet tot veranderingen voor derden zoals provincies. Net als in de huidige situatie zijn alle kosten en risico's bij werken voor derden aan de HSWI voor de opdrachtgevende derde. Wel wordt in de lagere regelgeving bepaald dat minder kostensoorten worden doorberekend aan deze derden.[50] Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kosten die de beheerder maakt vanwege een juridisch geschil tussen de beheerder en de derde over de desbetreffende opdracht, tenzij de rechter de derde veroordeelt in de betaling van deze kosten, of een deel daarvan.

De door de leden van de ChristenUnie-fractie geschetste zorgen van provincies herken ik. Om die reden ben ik in 2018 gestart met intensieve en constructieve gesprekken met decentrale overheden en concessieverleners en ProRail. Daaruit kwamen naast het beeld dat er veel goed gaat met werken voor derden ook zorgen naar voren, die niet met de beheerconcessie of het wetsvoorstel te maken hebben, maar met belangrijke onderliggende zaken. Voorbeelden hiervan zijn zorgen rond de kosten- en risicoverdeling bij projecten waarin de kosten worden gedeeld door derden met het Rijk en de wens voor een stevigere sturingsrelatie richting ProRail. Deze gesprekken hebben eind 2019 bij de Bestuurlijke Overleggen in het kader van het MIRT geleid tot het overeenkomen van een afsprakenkader tussen mij en de provincies over onder meer het verbeteren van de kosten- en risicoverdeling tussen IenW en provincies bij regionale investeringsprojecten aan de HSWI.[51] Met de provincie Overijssel is ProRail eerder dit jaar een verkenning gestart waarbij conform deze afspraken wordt gewerkt. Samen met de provincies en ProRail houd ik een vinger aan de pols om te zien hoe de afspraken in de praktijk uitpakken en wat we ervan kunnen leren om de samenwerking nog verder te verbeteren. Een andere zorg van provincies is het nog ontbreken van voldoende comfort in de sturingsrelatie tot ProRail. In het afsprakenkader zijn ook hierover afspraken gemaakt.

[50] Zie artikel 10 Regeling van en toezicht op ProRail.
[51] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 A, nr. 57.

Decentrale overheden, ProRail en mijn ministerie houden werksessies om de problematiek scherper te krijgen en vervolgens met elkaar die sturingsrelatie gericht te kunnen verbeteren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de omvorming naar een publiekrechtelijke organisatievorm betekent voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij risico's op en rond het spoor zoals stroomstoringen en veiligheid bij overwegen. Zij vragen of publiekrechtelijke sturing helpt om dit soort verantwoordelijkheden beter in te vullen.

De omvorming van ProRail naar een publiekrechtelijk zbo verandert niets aan de verantwoordelijkheidsverdeling op en rond het spoor. ProRail blijft als enige partij verantwoordelijk voor het beheer van de HSWI. Het werken aan maatregelen zoals bijvoorbeeld de verbetering van de overwegveiligheid blijft de gezamenlijke verantwoordelijkheid van weg- en spoorbeheerders, aangezien het hier gaat om de kruising van weg en spoor.
Zoals hiervoor al gemeld kan ik met de wettelijke verankering van de taken en de verantwoordelijkheden ProRail goed aansturen en aanspreken op de wijze waarop ProRail zijn verantwoordelijkheden invult. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in het versterken van de publieke verantwoording door en over ProRail. ProRail legt ook als zbo op transparante wijze verantwoording af aan mij en de samenleving over de wijze waarop de taken zijn verricht, middelen zijn besteed en hoe aan de belangen van alle betrokken partijen recht is gedaan.

*De planning- en controlcyclus*
De leden van de CDA-fractie vragen naar de aard en omvang van de 'overige ontvangsten' van ProRail.

De 'overige ontvangsten' van het zbo ProRail betreffen alle ontvangsten voor werkzaamheden die niet tot de wettelijke taken behoren. Het gaat daarbij dan om activiteiten die niet direct betrekking hebben op werkzaamheden aan de HSWI en waarvoor ik toestemming heb verleend.[52] Dit is nu al een klein onderdeel van de opdrachtenportefeuille van ProRail (5 tot 10%) en dat zal naar verwachting ook in de toekomstige situatie zo blijven. Daarnaast ontvangt ProRail een aantal subsidies, voornamelijk van de Europese Unie. Ook als zbo komt ProRail voor deze Europese subsidies in aanmerking.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie waarom gekozen is voor een inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2021 en niet 1 januari 2022, verwijs ik graag naar de paragraaf "*Datum van inwerkingtreding van de omvorming tot zbo*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Prestatiesturing*
De leden van de CDA-fractie vragen hoe ProRail invloed heeft op de prestatiegebieden en of andere spelers betrokken worden bij de invulling hiervan. Zij vragen voorts naar de reikwijdte van de prestatiegebieden en hoe deze gehandhaafd worden. Ook vragen zij wat de regering wil doen om de prestatiegebieden duidelijker te maken. De leden vragen of de regering kan aangeven of zij vindt dat de taken te ruim zijn geformuleerd en zijn gekoppeld aan te ruim geformuleerde prestatiegebieden. Zij vragen waarom het spoorgoederenvervoer ontbreekt in de prestatiegebieden.

De prestatiegebieden voor de wettelijke taken leg ik vast in de Regeling sturing van en toezicht op ProRail. De bestaande prestatiegebieden uit de huidige

[52] Zie artikel 10 Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

beheerconcessie zijn in deze regeling verankerd. Eenieder heeft op de inhoud van de regeling kunnen reageren bij de internetconsultatie van de lagere regelgeving.[53] Verschillende sectorpartijen hebben hier ook opmerkingen over gemaakt. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn reactie op de inbreng bij de internetconsultatie die ik bij brief van 21 april jl. aan uw Kamer heb gezonden.[54] Toekomstige wijzigingen in de prestatiegebieden zullen worden vastgelegd via een wijziging van deze regeling, die wederom via een internetconsultatie aan eenieder zal worden voorgelegd.

De prestatiegebieden betreffen een nadere beleidsmatige inkleuring van de wettelijke taken van ProRail. ProRail dient in zijn meerjarenplan een beschrijving te geven van de lopende en voorgenomen activiteiten in het kader van zijn taken en dient daarbij de samenhang te beschrijven tussen deze activiteiten, de prestatiegebieden en de kernprestatie- en informatie-indicatoren. De prestatiegebieden bevatten ruime doelstellingen, die ProRail de vrijheid geven om vanuit zijn expertise te besluiten hoe daar het beste invulling aan wordt gegeven. De prestatiegebieden geven daarbij richting aan het totaal van de activiteiten van ProRail.

Voor verschillende prestatiegebieden is ProRail gezamenlijk met sectorpartijen verantwoordelijk voor de verwezenlijking daarvan. Andere partijen op en rond het spoor waaronder spoorwegondernemingen en decentrale overheden hebben ook een eigen verantwoordelijkheid en rol binnen het spoorsysteem. Ik spreek ProRail aan op zijn verantwoordelijkheid binnen de wettelijke taken. Zoals toegelicht onder een soortgelijke vraag van leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag, blijft de horizontale samenwerkingsverhouding met de sectorpartijen, zoals bijvoorbeeld vervoerders in stand. ProRail zal dan ook met hen blijven samenwerken om de prestaties in de spoorsector op peil te houden en verder te optimaliseren.
Bij de goedkeuring van het meerjarenplan, evenals bij de beoordeling van het jaarverslag van ProRail, bezie ik of ProRail in voldoende mate invulling heeft gegeven aan de prestatiegebieden.

Zoals nader uitgelegd als antwoord op een soortgelijke vraag van leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag, vraagt ProRail advies aan gerechtigden en overige belanghebbenden over het meerjarenplan en het bijstellingsdocument. Ook op die manier worden deze partijen betrokken bij de invulling daarvan.

Aan de prestatiegebieden verbind ik een set met kernprestatie-indicatoren, die ik vastleg in de beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail. Deze prestatie-indicatoren geven concrete normen voorzien van waarden, waarop ik ProRail beoordeel. Met deze invulling vind ik niet dat de prestatiegebieden te ruim geformuleerd zijn en geven de prestatiegebieden juist voldoende sturing en bijpassende ruimte voor invulling door ProRail.

In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie aannemen is het prestatiegebied voor het spoorgoederenvervoer wel degelijk bepaald: De prestatiegebieden kwaliteit van exploitatie van en vervoer over de HSWI en capaciteit van de HSWI zien zowel op reizigersvervoer als op goederenvervoer. Daarnaast zijn de prestatiegebieden aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers en aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers in de regeling expliciet benoemd.

[53] Zie https://www.internetconsultatie.nl/lagere_regelgeving_publiekrechtelijke_omvorming_prorail.
[54] Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 5.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de prestatieafspraken tussentijds kunnen worden bijgestuurd en of de Kamer hierover wordt geïnformeerd. Ook vragen zij hoe wordt bepaald dat de prestatieafspraken in balans zijn met de vastgelegde financiële kaders.

Prestatieafspraken kunnen tussentijds worden bijgestuurd. De prestatie-indicatoren, zoals opgenomen in de eerdergenoemde beleidsregel kunnen doorlopend gewijzigd worden, al heb ik de voorkeur om ProRail voor een langere periode op dezelfde prestaties aan te sturen. Echter ontwikkelingen of gewijzigde inzichten kunnen ertoe leiden dat ik de prestatieafspraken wil wijzigen. Ook in de jaarbrief zal ik toekomstige wijzigingen aan ProRail aankondigen. In het meerjarenplan of het bijstellingsdocument geeft ProRail aan hoe het invulling geeft aan deze wijzigingen. Zo wordt in 2021, het beoogde eerste jaar van het zbo ProRail, de huidige set met prestatie-indicatoren gehanteerd, zoals vastgesteld in de goedkeuring van het beheerplan van ProRail voor 2020-2021. Ik ben wel voornemens voor dat jaar enkele bodem- en streefwaarden naar boven bij te stellen.

Voor de periode daarna, vindt in het kader van het nog op te stellen meerjarenplan 2022–2025 een herijking van de prestatie-indicatoren van ProRail plaats. De met NS gezamenlijke indicatoren over reizigerspunctualiteit blijven hierbij behouden. Voor de overige indicatoren is de herijking enerzijds bedoeld om na te gaan of ze verbeterd kunnen worden en anderzijds om nieuwe bodem- en streefwaarden voor de periode 2022–2025 vast te stellen. Daarnaast zal ook gekeken worden naar de balans in de totale set aan indicatoren in relatie tot de prestatiegebieden.

Eventuele wijzigingen komen zoals gebruikelijk tot stand in nauw overleg tussen IenW, ProRail en bij gezamenlijke prestatie-indicatoren waar ook NS aan moet voldoen, ook met NS. Voordat ik de gewijzigde indicatoren in een beleidsregel opneem, zal ik deze bij belanghebbenden consulteren.

Bij de vaststelling van de prestatie-indicatoren bezie ik telkens of deze in balans zijn met de financiële kaders. Ook ProRail dient dit inzichtelijk te maken bij de indiening van het begrotingsvoorstel in samenhang met het meerjarenplan. Zoals gebruikelijk zal ik uw Kamer informeren bij wijziging van de prestatieafspraken.

*Informatiestromen*
De leden van de CDA-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat ProRail uit eigen beweging de inlichtingen aan de staatssecretaris geeft waarover de staatssecretaris, gezien de wettelijke verantwoordelijkheid, zou moeten beschikken.

Zowel de Spoorwegwet zoals aangepast door het wetsvoorstel, de daarbij behorende lagere regelgeving, als de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevatten verplichtingen voor ProRail om mij uit eigen beweging inlichtingen te verschaffen. Voor een verdere uiteenzetting van deze informatieverplichting verwijs ik naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Deze leden vragen vervolgens naar de gevolgen als dit niet naar behoren gebeurt en wat de checks and balances omtrent deze informatiestromen zijn.

Ik ga ervan uit dat ProRail aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet. Zoals ik in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag al heb gemeld, heb ik

samen met ProRail een Samenwerkingsvisie vastgesteld. Hierin zijn verschillende 'guiding principles' opgenomen om ervoor te zorgen dat er tijdig en adequaat wordt bijgestuurd in de onderlinge samenwerking en de daarbij behorende informatie-uitwisseling. Voor meer informatie over de Samenwerkingsvisie verwijs ik graag naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag en de bijlage.

Mocht de afgesproken samenwerking desondanks niet het gewenste effect hebben, dan heb ik de mogelijkheid om te interveniëren op gepaste wijze middels het interventiemenu. Voor een toelichting op mijn interventiemogelijkheden en de checks and balances verwijs ik u eveneens graag naar mijn toelichting in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Interventie*
Voor een toelichting op de vraag van leden van de CDA-fractie welke invloed de Tweede Kamer heeft op de interventiemiddelen die in het wetsvoorstel worden geregeld, verwijs ik naar mijn antwoord op een, soortgelijke vraag, die gesteld is door leden van de SGP-fractie, onder "*Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording*".

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie wat de rol van de raad van toezicht en de auditcommissie is op mogelijke interventiemaatregelen of bij het niet nakomen van afspraken.

De raad van toezicht houdt als intern orgaan toezicht op de taken van de raad van bestuur en heeft daartoe op basis van het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden. Zo is bepaald dat de raad van toezicht voorafgaande instemming moet verlenen aan belangrijke voorgenomen beslissingen van de raad van bestuur van de beheerder zoals de vaststelling van de begroting, het meerjarenplan of bijstellingsdocument, het jaarverslag en de jaarrekening. De raad van toezicht vervult echter geen werkgeversrol. De raad van toezicht heeft een eigen verantwoordelijkheid, en ziet vanuit een intern perspectief – net zoals ik vanuit extern perspectief - toe op het adequaat functioneren van het zbo. Om mijn bevoegdheden zo goed mogelijk uit te oefenen zal ik in overleg treden met en advies vragen aan de raad van toezicht en de raad zal mij informeren indien dat gelet op mijn verantwoordelijkheid noodzakelijk is. Ik kan derhalve over mogelijke interventies richting het zbo en zal in overleg gaan met de raad van toezicht en de bevindingen benutten die de raad van toezicht heeft verkregen uit zijn toezicht.

De raad van toezicht zal uit zijn midden een auditcommissie instellen, zodat een extra waarborg wordt geschapen voor de controle op de besteding van publieke middelen. De auditcommissie heeft in ieder geval tot taak om advies uit te brengen over de borging van de kwaliteit van de bedrijfsvoering inclusief de financiële verslaggeving, de regie op het auditbeleid en het risicomanagement. In voorkomend geval zal de auditcommissie optreden als sparringpartner voor zowel de raad van bestuur als de minister.

Tenslotte vragen deze leden wat voor rol andere stakeholders, de ACM en de ILT kunnen spelen bij interventies.

ProRail zal in zijn jaarverslag verslag uitbrengen over voorzieningen waardoor personen en instellingen in de gelegenheid zijn gesteld om voorstellen te doen tot verbetering van werkwijzen en procedures maar ook over bij de beheerder binnen gekomen klachten. Ik daardoor via het jaarverslag inzicht in de wijze

waarop ProRail betrokkenheid van stakeholders vormgeeft en waar ontevredenheid bestaat in de sector en kan ik indien nodig het gesprek voeren met ProRail over knelpunten.

De ACM en de ILT zijn belast met sectorspecifiek toezicht en kunnen op grond van de hen toegekende bevoegdheden ingrijpen. De ACM beschikt over eigen bevoegdheden. De ILT beschikt over bevoegdheden die door mij aan haar gemandateerd zijn, maar kan deze gelet op de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties in relatieve zelfstandigheid uitoefenen. De bevoegdheden van de ACM en de ILT staan in principe los van mijn bevoegdheden met betrekking tot de aansturing van het zbo, wat niet wegneemt dat interventies van de ACM en de ILT voor mij aanleiding kunnen vormen om ook mijn bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet zoals aangepast door de instellingswet toe te passen.

**Gevolgen voor betrokkenen**
*Gevolgen voor de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen*
De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering aankijkt tegen een constructie waarbij ProRail in de huidige vorm blijft opereren, maar waarbij de raad van commissarissen, net als bij de omvorming, vervangen wordt door een raad van toezicht.

Ik wil vooropstellen dat het verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturingsinstrumenten slechts leidt tot een toenemende spagaat. Daarmee maakt dat het model meer complex en diffuus. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist belangrijk om de sturing te vereenvoudigen en de samenwerking te vereenvoudigen. Daarom is er in het regeerakkoord voor gekozen om over te gaan tot een structurele aanpassing.

Het vervangen van de raad van commissarissen door een raad van toezicht hangt samen met de verandering van de rechtsvorm van ProRail. Bij een BV wordt gesproken over een raad van commissarissen zoals bedoeld in het vennootschapsrecht. Het wetsvoorstel ziet op beëindiging van de vennootschapsstructuur van ProRail. ProRail krijgt een publiekrechtelijke rechtsvorm (zbo) en daarmee een governance-structuur die past bij de uitvoering van een publieke taak. Deze governance-structuur wordt onder andere ingevuld met de instelling van een raad van toezicht.

Ik kies er bewust voor om de rechtsvorm en de bijbehorende governance als geheel in het wetsvoorstel aan te passen. Zoals ik hiervoor in de nota naar aanleiding van het verslag al in het onderdeel "*Gevolgen voor de betrokkenen*" heb gemeld, heeft een vorig kabinet met de LTSa ProRail sterker willen positioneren als publieke uitvoeringsorganisatie. Dit is in 2015 vertaald naar een nieuwe beheerconcessie voor de HSWI, waarin een aantal nieuwe instrumenten is opgenomen (zoals uitgebreide verplichtingen tot overleg, het recht om audits te laten uitvoeren, programmasturing en diverse samenwerkingsverplichtingen). Hoewel de LTSa tot verbeteringen in de sturing en verantwoording heeft geleid, is het geheel er ook complexer van geworden. De Raad van State doet in zijn advies suggesties voor de verbetering van de huidige informatieverplichtingen en de inrichting van de vennootschap. De vraag is echter waarom – en voor hoe lang – moet worden vastgehouden aan instrumenten die niet optimaal zijn voor de uitvoering van een publiek taak en de publieke belangen die daarmee gemoeid zijn.

**35 396**

Met de omvorming van ProRail tot een zbo voorzie ik daarom in een structurele oplossing.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de verhoudingen tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht van ProRail onderling en de relatie van beide raden met mij.

Als gevolg van de omvorming zal ProRail geen raad van commissarissen meer hebben. Wel is sprake van inrichting van een raad van toezicht. De leden van de raad van toezicht van ProRail worden door mij benoemd en ik zal hen een schadeloosstelling toekennen.
De raad van toezicht vervult niet de rol van werkgever voor de leden van de raad van bestuur. Ik bepaal de rechtspositie van de leden van de raad van bestuur en heb de bevoegdheid de leden van de raad van bestuur te benoemen, te ontslaan en te schorsen. Ook bepaal ik op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur en beoordeel ik de werkzaamheden van die leden.
De raad van toezicht is niet het hoogste orgaan van het zbo; dat is de raad van bestuur. De raad van bestuur is belast met de dagelijkse leiding van ProRail en draagt zorg voor een goede uitvoering van de wettelijke taken. Tevens vertegenwoordigt de raad van bestuur ProRail in en buiten rechte. De raad van toezicht is eerst en vooral een belangrijke sparringpartner voor de raad van bestuur vanuit zijn specifieke deskundigheid op voor ProRail relevante terreinen. Hij heeft daarmee een interne functie en zal niet in de plaats van mij treden bij de aansturing van en het (systeem)toezicht op ProRail.

De raad van toezicht staat ook niet tussen de raad van bestuur en mij in. De raad van bestuur legt onverkort aan mij verantwoording af. Ik ben daarbij niet gebonden aan een oordeel van de raad van toezicht. Ik kan op deze wijze mijn verantwoordelijkheid waarmaken en aan het parlement verantwoording afleggen over de invulling van mijn verantwoordelijkheid. Omdat de raad van toezicht in de regel nuttige inzichten zal hebben die behulpzaam zijn bij de invulling van mijn verantwoordelijkheid zal ik in voorkomend geval de raad van toezicht vragen om die inzichten met mij te delen. Het is dus mogelijk dat de raad van toezicht en ik samen overleg voeren of dat ik aan de raad van toezicht advies vraag. Zo kan ik ook de expertise en ervaring van de leden van de raad van toezicht optimaal benutten.

In de Spoorwegwet zoals aangepast door de instellingswet, is bepaald dat de raad van toezicht voorafgaande instemming moet verlenen aan belangrijke voorgenomen beslissingen van de raad van bestuur.[55] Het gaat veelal om interne besluitvorming zoals de vaststelling van de begroting, het meerjarenplan of het bijstellingsdocument, het jaarverslag en de jaarrekening. Ook het bestuursreglement behoeft de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voordat deze aan mij worden gestuurd ter goedkeuring.

Omdat het voor het adequaat functioneren van het zbo en voor de verantwoording van mij aan het parlement noodzakelijk is dat er (tijdig) besluitvorming over de begroting, het meerjarenplan, het bijstellingsdocument, de tarieven en de jaarrekening plaatsvindt, wordt in de Spoorwegwet een conflictregeling opgenomen.[56] Voor het bestuursreglement en het reglement voor ordentelijk financieel beheer is een soortgelijke regeling opgenomen.[57]

[55] Zie het nieuwe artikel 15b van de Spoorwegwet.
[56] Zie het nieuwe artikel 15b, het vijfde lid van de Spoorwegwet.
[57] Zie het nieuwe artikel 15b, zesde lid van de Spoorwegwet.

Om een goede wisselwerking tussen de raad van toezicht en mij te verankeren wordt in de Spoorwegwet geregeld dat de raad van toezicht mij, met het oog op mijn stelselverantwoordelijkheid en mijn verantwoordelijkheid voor het algemeen functioneren van het zbo, zonder vertraging informeert over bevindingen die voor de uitoefening van mijn taak, ten opzichte van het zbo, relevant zijn.[58] Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie waarover de raad van toezicht beschikt vanuit zijn taak om toe te zien op de werkzaamheden van de raad van bestuur, bijvoorbeeld ten behoeve van de invulling van de werkgeversverantwoordelijkheid van de minister. Deze inlichtingen verstrekt de raad van toezicht zowel gevraagd als ongevraagd, indien de informatie van belang is voor de uitoefening van mijn taak. Het gaat hierbij met name om informatie waarover de raad van toezicht beschikt vanuit zijn taak om toe te zien op de werkzaamheden van de raad van bestuur, bijvoorbeeld ten behoeve van de invulling van mijn werkgeversverantwoordelijkheid. De reguliere informatievoorziening door het zbo verloopt op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en specifieke bepalingen in de Spoorwegwet immers via de raad van bestuur.[59]

*Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector*
Voor een reactie op de opmerking van de leden van de GroenLinks-fractie over het onvoldoende overtuigd zijn dat het verbreken van de huidige samenwerking en verschuiven van de gelijkwaardigheid naar meer hiërarchische verhoudingen iets bijdraagt aan verdere verbetering van de dienst aan de reizigers, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP-fractie vragen hoe in de toekomst de toegangsovereenkomsten worden gesloten en op welke wijze gewaarborgd wordt dat, indien het op publiekrechtelijke wijze gebeurt, de huidige, relatief efficiënte, procedures niet extra belastend worden.

ProRail BV voert momenteel haar activiteiten hoofdzakelijk uit door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten. Dat blijft grotendeels ongewijzigd. Het feit dat ProRail een publiekrechtelijke organisatie wordt, betekent niet dat alle overeenkomsten die ProRail sluit ook publiekrechtelijk moeten worden. Andere publiekrechtelijke rechtsorganen blijven ook privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten. De verhouding met de rest van de sector blijft dus in overwegende mate een horizontale verhouding gebaseerd op privaatrechtelijke overeenkomsten. Ook de toegangsovereenkomsten blijven na de omvorming privaatrechtelijk.

Uit de recentelijk door AEF uitgevoerde evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling blijkt dat er bij verschillende partijen in de spoorsector de wens bestaat om ProRail ruimere mogelijkheden te geven om de capaciteitsverdeling te optimaliseren.[60] In vervolg op deze evaluatie wordt op dit moment onderzocht hoe ProRail bij de capaciteitsverdeling juridisch kan worden uitgerust met ruimere mogelijkheden om een optimale benutting van het spoor te realiseren. Ik verwijs u verder naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de herziening van de capaciteitsverdeling onder het kopje "*Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend*".

[58] Zie het nieuwe artikel 5b, achtste lid van de Spoorwegwet.
[59] Zie artikel 20 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[60] Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 790.

**35 396**

De leden van de SP-fractie vragen wat maakt dat een meer verticale verhouding tussen NS en ProRail ervoor zorgt dat het beheer en onderhoud van de stations beter zal verlopen.

Graag wil ik vooropstellen dat de verhouding tussen NS en ProRail na de omvorming van ProRail tot zbo gelijk zal blijven. Er is dan geen sprake van een situatie waarin de ene partij meer te vertellen heeft dan de ander. Met de omvorming worden de bestaande privaatrechtelijke afspraken tussen ProRail en NS juist gerespecteerd en beoog ik geen veranderingen te bewerkstelligen.
Zoals ik onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op vragen van de leden van D66 heb aangegeven, is in het kader van het onderzoek naar eigendom en verantwoordelijkheidsverdeling op stations dat in het regeerakkoord werd aangekondigd, is de taakverdeling op de stations opnieuw bekeken.[61] Uitkomst van het onderzoek is dat de goede resultaten geen aanleiding geven om in de eigendomsverhouding te schuiven. De samenwerking tussen NS en ProRail kan op onderdelen wel geoptimaliseerd worden. Daarom heb ik NS en ProRail gevraagd samen te kijken naar de verheldering van hun taakverdeling en samenwerking. Daarnaast heb ik aangekondigd met een stationsagenda te komen. Onderdeel van deze agenda zijn prestatieafspraken die ik met ProRail en NS ga maken om de prestaties op stations verder te verbeteren.
Zoals hiervoor gemeld wil ik met die verheldering van de taakverdeling en de prestatieafspraken verbeteringen bereiken ten gunste van de reiziger en gebruikers van de stations.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om toe te lichten waarom het adviesrecht op het meerjarenplan beperkt wordt tot eens in de vier jaar en waarom dit advies ook nog eens beperkt wordt tot advies op hoofdlijnen met betrekking tot de wettelijke taken en wat maakt dat dit de samenwerking tussen de rest van de sector en ProRail verbetert, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een gelijksoortige vraag van leden van de CDA-fractie onder het kopje "*Internetconsultatie*" in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de SP vragen waarom is gekozen voor een ministeriële regeling in plaats van een algemene maatregel van bestuur.

Er is naast een algemene maatregel van bestuur ook gekozen voor een ministeriële regeling. Op basis van de aanwijzingen voor de regelgeving is een ministeriële regeling het juiste niveau van regelgeving indien het voorschriften betreft van administratieve aard, uitwering van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat mogelijke met grote spoed moeten worden vastgesteld. Daarnaast is het ook toegestaan om te delegeren aan een minister wanneer het gaat om het verwerken van internationale regelingen in Nederlandse regelgeving, waar behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte is voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijk aard. De onderwerpen die geregeld worden in de Regeling sturing van en toezicht op ProRail vallen onder deze voorwaarden.

Tegelijkertijd met het indienen van dit wetsvoorstel bij uw kamer heb ik ook de lagere regelgeving aangeboden voor internetconsultatie.

[61] Kamerstukken II, 2019/20, 29 984, nr. 899.

**35 396**

Per brief van 21 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de reacties op deze consultatie zodat u in staat bent om de inhoud van de lagere regelgeving en de reacties daarop mee te wegen.[62] In de toekomst wil ik het eerder ingezette proces om de Kamer meer in een vroegtijdig stadium te betrekken bij (Europese) ontwikkelingen voortzetten. Hierbij speelt de periodieke "Wetgevingsagenda Openbaar vervoer en Spoor" die ik in 2017 heb geïntroduceerd een belangrijke rol. Hierin wordt uw Kamer anticiperend op de regelgeving geïnformeerd over ontwikkelingen, waardoor het debat al eerder gevoerd kan worden.

*Sturing op gezamenlijke doelen*
Voor mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of met het wetsvoorstel de verhouding tussen IenW, ProRail en vervoerders niet wordt gewijzigd, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Het bereiken van gezamenlijke doelen met andere vervoerders dan NS is geregeld in samenwerkingsrelaties tussen IenW, ProRail, decentrale concessieverleners en de andere spelers in de spoorsector. Zo vindt er uitvoerig overleg plaats via de OV- en Spoortafels en het Bestuurlijke Overleg MIRT om uitwerking te geven aan deze gezamenlijke doelen. Ik vind het belangrijk om hierop te blijven inzetten en ook om in gesprekken met onder andere de concessieverlenende medeoverheden te bespreken hoe we de prestaties op de HSWI kunnen optimaliseren.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over de samenwerking met NS en hechten eraan dat het ministerie en de politiek op de doelen stuurt en de middelen beschikbaar maakt, maar dat de uitvoering het beste in handen van de technische experts kan liggen.

Ik ben het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de uitvoering het beste in handen kan liggen van de technische experts en dat het mijn rol is om kaders mee te geven en op doelen aan te sturen.

Dit wetsvoorstel draagt bij aan de rolduidelijkheid tussen ProRail en mij en ook de Samenwerkingsvisie is helder over het 'wat' en het 'hoe', zoals ik ook in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag heb toegelicht.

Het aansturen op gezamenlijke doelen, waaronder de gezamenlijke prestatie-indicatoren voor ProRail en NS is hier bovendien een goede invulling van. Voor een nadere toelichting op de aansturing van prestaties waar NS en ProRail gezamenlijk voor verantwoordelijk zijn, verwijs ik u naar mijn eerdere antwoord op een soortgelijke vraag onder het kopje "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*" in deze nota naar aanleiding van het verslag.

*Financiële effecten omvorming*
De leden van de PVV-fractie vragen wat de kosten zullen zijn van de omvorming van ProRail tot zbo. De leden van de CDA-fractie vragen om een schematisch overzicht van alle structurele en incidentele financiële gevolgen van de omvorming alsmede om een toelichting daarop. Ook vragen zij naar de fiscale gevolgen. Daarbij vragen zij specifiek naar de btw-compensatie en de beoogde compensatie als gevolg van veranderende vennootschapsbelasting. Ook vragen

[62] Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 6.

de leden van de CDA-fractie of naast ProRail ook andere instanties financiële gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel en/of de lagere regelgeving.

Ik verwijs voor alle financiële en fiscale gevolgen van de omvorming van ProRail tot zbo naar de paragraaf "*Financiële gevolgen*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag en naar het bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde financiële overzicht.

De leden van de CDA-fractie vragen of de btw-oplossing in lijn is met de Europese richtlijnen en of dit niet als ongeoorloofde staatssteun wordt aangemerkt. Ook vragen deze leden of de financiële effecten zijn getoetst bij de Europese Commissie en als dit niet het geval is, of dit alsnog gaat gebeuren.

Als BV is ProRail volledig btw-plichtig. Dat betekent dat ProRail de aan aannemers betaalde btw in vooraftrek kan brengen bij de Belastingdienst en zelf btw berekent aan haar opdrachtgevers. Als zbo voert ProRail wettelijke taken en overige activiteiten uit. Voor de wettelijke taken aan de HSWI zal ProRail niet langer btw-plichtig zijn. Dat betekent dat ProRail betaalde btw niet langer in vooraftrek kan brengen en dat ProRail zelf geen btw meer hoeft door te berekenen. Maar tevens kan ProRail de door ProRail betaalde btw voor die activiteiten niet meer in vooraftrek brengen bij de Belastingdienst. Dat zou – indien daar geen regeling voor getroffen wordt - tot hogere financiële effecten voor ProRail leiden en zou dan ook betekenen dat ProRail die hogere financiële effecten ook zou moeten doorberekenen aan opdrachtgevers van werken voor derden. In de lagere regelgeving heb ik daarom opgenomen dat ProRail de hogere financiële effecten als gevolg van een andere dan de huidige btw-behandeling niet doorberekent aan derden.[63] De rijksoverheid zal ProRail daarvoor compenseren. Derden, met name decentrale overheden, die investeren in de HSWI, krijgen daardoor niet te maken met hogere kosten dan voorzien.

Via de gebruiksvergoeding betalen bovendien vervoerders mee aan de kosten van de exploitatie van het spoor. Ook voor de gebruiksvergoeding geldt dat - indien daar geen regeling voor wordt getroffen- de financiële effecten voor ProRail stijgen door het vervallen van de vooraftrek van btw en dit voor vervoerders zou leiden tot een hogere gebruiksvergoeding. Ook hiervoor geldt dat ik daarom in de lagere regelgeving heb verankerd dat ProRail de aan aannemers betaalde btw niet zal doorberekenen in de gebruiksvergoeding. [64] Ook in dit geval zal deze betaalde btw door de rijksoverheid worden gecompenseerd. Dat betekent dat de omvorming niets verandert aan de hoogte van de gebruiksvergoeding (en de in dat kader te betalen vergoedingen voor dienstenvoorzieningen en diensten) die aan de vervoerders (en soms indirect aan concessieverleners) en verladers in rekening wordt gebracht. Door de omvorming tot zbo is derhalve geen sprake van een verhoging van de prijs van het treinkaartje of de tarieven voor verladers.

Op grond van artikel 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is sprake van staatssteun als (1) door een overdracht van overheidsmiddelen een (2) selectief voordeel ontstaat voor bepaalde ondernemingen (3) waardoor de mededinging kan worden vervalst en (4) de handel tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed. Dit zijn cumulatieve

[63] Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.
[64] Zie het nieuwe artikel 19a van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte zoals dat wordt aangepast met het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet publiekrechtelijk omvorming ProRail.

voorwaarden. Als aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, is geen sprake van staatssteun.

Het door ProRail niet aan derden doorberekenen van btw, die door ProRail niet langer in vooraftrek kan worden gebracht, voor werken die in opdracht van die derde aan de HSWI worden verricht, is geen staatssteun. Bij werken voor regionale overheden is er geen relatie tussen deze vorm van compensatie en economische activiteiten van die overheden. Bij werken voor spoorwegondernemingen is er geen sprake van een selectief voordeel voor de vervoerder. De compensatie wordt non-discriminatoir voor alle vervoersondernemingen toegepast. Het werk wordt bovendien, als onderdeel van de HSWI, zonder discriminatie toegankelijk voor alle vervoerders.

Het door ProRail niet in de gebruiksvergoeding doorberekenen van btw, die door ProRail niet langer in vooraftrek kan worden gebracht, is geen staatssteun aan vervoersondernemingen. Dit wordt immers non-discriminatoir voor alle vervoersondernemingen toegepast en brengt geen selectief voordeel mee voor een of enkele vervoersondernemingen.

De compensatie die aan het zbo ProRail zal worden betaald zodat ProRail de hogere financiële effecten als gevolg van een andere dan de huidige btw-behandeling, niet hoeft door te berekenen aan vervoersondernemingen is geen staatssteun. De vergoeding zal immers zo zijn vormgegeven dat deze ten goede komt aan (de exploitatie van) (spoorweg)infrastructuur en/of de door ProRail aangeboden dienstvoorzieningen. ProRail treedt hier niet in concurrentie met aanbieders van vergelijkbare voorzieningen. Om die reden zal geen sprake zijn van een vervalsing van de mededinging als gevolg van financiering van ProRail door de Staat.
Nu deze compensatie niet kwalificeert als staatsteun hoeft deze niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie.

De leden van deze fractie vragen vervolgens naar de compensatie van de energiebelasting.

Hiervoor geldt dat ProRail op dit moment gebruik maakt van een regeling waarbij de betaalde energiebelasting kan worden teruggevraagd. Als zbo kan ProRail daar geen aanspraak meer op maken. ProRail wordt voor het vervallen van deze aanspraak volledig gecompenseerd. Deze compensatie is budgettair neutraal voor de rijksbegroting.

In mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de gesprekken die met de Belastingdienst worden gevoerd over enkele complexe situaties en de hoogte van de effecten als gevolg van de transactie voor de compensatie van de neveneffecten voor deze situaties heb ik in de inleiding in de paragraaf *"Financiële gevolgen"* al gemeld dat ik met de minister van Financiën sluitende afspraken heb gemaakt om ervoor te zorgen dat alle fiscale effecten budgettair neutraal verlopen zowel voor ProRail als voor het Rijk. De effecten van de enkele complexe situaties komen afgezet tegen de totale financiering van ProRail van omstreeks € 2 miljard per jaar uit op ongeveer 1% daarvan. Voor een uitgebreidere reactie verwijs ik graag naar deze paragraaf en naar de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. Dit geldt ook voor de vraag van deze leden naar de hoogte van de totale eenmalige effecten van de omvorming van ProRail.

Voor mijn reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke fiscale afspraken er gemaakt zijn met het ministerie van Financiën en de

Belastingdienst en wat de stand van zaken daarbij is, verwijs ik ook graag naar de inleiding en de financiële en fiscale bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

Bovengenoemde leden willen verder graag de bevestiging dat er na de omvorming geen gebruik zal worden gemaakt van fiscale constructies om zo recht op aftrek van btw te bewerkstelligen.

Ik kan deze leden bevestigen dat er na de omvorming van ProRail tot zbo geen sprake zal zijn van fiscale constructies die het zbo recht op aftrek van btw op kunnen leveren waar dat straks door de gewijzigde fiscale positie niet meer het geval is. Voor ProRail zbo gelden de regulier btw-regels en zullen die worden toegepast.

Voor mijn reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de compensatie van ProRail voor gemiste btw-ontvangsten verwijs ik graag naar de paragraaf "*Financiële gevolgen*" in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De zorg van deze leden dat mogelijk het risico ontstaat dat ProRail minder zal investeren in het spoor indien ProRail moet bijdragen aan de btw-compensatie, kan ik wegnemen omdat ik zoals ik eerder in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb gemeld, met de minister van Financiën sluitende afspraken heb gemaakt om ervoor te zorgen dat alle fiscale effecten budgettair neutraal voor ProRail en IenW verlopen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie vragen of ProRail wordt gecompenseerd voor het exacte bedrag van de btw-aftrek, zodat ProRail 'in voorkomende gevallen de btw niet hoeft door te berekenen aan derden', kan ik bevestigend beantwoorden. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden eerder in deze paragraaf.

Ook de vraag van deze leden of deze vormgeving ook goedgekeurd is door de Europese Commissie kan ik bevestigend beantwoorden. Ik verwijs verder graag naar mijn reactie eerder in deze paragraaf.

Ook voor een reactie op de opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks dat derden langjarig het huidige kostenvoordeel kunnen behouden, maar dit 'langjarig' zou schieten doordat het een structurele wijziging betreft, verwijs ik graag naar deze passage.

Ik kan de leden van de GroenLinks-fractie geruststellen over de vraag van deze leden of de compensatie voor de gebruiksvergoeding tijdelijk is. Zoals ik eerder in deze inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag in de paragraaf *"Financiële gevolgen"* heb gemeld gaat het hier om een permante regeling.

Dit geldt ook voor mijn reactie van de leden van de SP-fractie naar de btw-problematiek bij de gebruiksvergoeding en bij derden die opdrachten aan ProRail geven.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens in hoeverre het straks nog mogelijk is dat ProRail ad hoc subsidies ontvangt van IenW.

Zoals hiervoor in deze paragraaf is gemeld vindt met de omvorming tot zbo de financiering van de wettelijke taken van ProRail en de wijze van verantwoording daarover door ProRail niet langer plaats op basis van het Besluit

Infrastructuurfonds, maar op basis van de Spoorwegwet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De middelen die in de huidige situatie van IenW naar ProRail gaan voor EOV en deelname aan ontwikkeling worden nu nog door middel van aparte subsidies krachtens het Besluit Infrastructuurfonds beschikbaar gesteld. In de situatie na de omvorming gaan deze middelen nog steeds van IenW naar ProRail maar dan in de vorm van een begrotingsbijdrage die ten laste komt van het Infrastructuurfonds of na inwerkingtreding van de Wet Mobiliteitsfonds via het Mobiliteitsfonds. In plaats van afzonderlijke subsidieaanvragen stelt ProRail zbo ingevolge de Spoorwegwet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een meerjarenplan en begroting op. Hierin staan de afspraken en voornemens van ProRail alsmede de financiële vertaling daarvan. Na de goedkeuring van de begroting van ProRail zal ik de middelen voor exploitatie, onderhoud, vervanging en deelname aan de ontwikkeling jaarlijks door middel van een begrotingsbijdrage beschikbaar stellen. Voor nieuwe ontwikkelingsprojecten die gedurende het begrotingsjaar van start gaan moet echter eerst een aparte opdracht door IenW worden verstrekt. De verantwoording geschiedt derhalve ook niet meer per aparte subsidie, maar voor de gehele begrotingsbijdrage van het betreffende jaar.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de regering kan toelichten wat er met de samenwerkingsverplichting gebeurt, waarom hiervoor gekozen is, welke samenwerkingsverplichtingen blijven of erbij komen en waarom deze verplichtingen in haar ogen beter zijn dan de huidige, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

**Verhouding tot Europese regelgeving**
Ik ben – net als de leden van de CDA-fractie - verheugd dat uit recent vergelijkend internationaal onderzoek van de gegevens over het jaar 2017 blijkt dat het druk bereden Nederlandse spoor behoort tot het veiligste in Europa. Voor de beantwoording van de vraag van deze leden of ik kan aangeven dat de omvorming kan leiden tot verslechtering op het punt van veiligheid, verwijs ik graag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in de paragraaf "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*".

*Richtlijn 2012/34/EU*
De leden van de CDA-fractie vragen hoe andere landen invulling hebben gegeven aan de implementatie van richtlijn 2012/34/EU en of bij het opstellen van dit wetsvoorstel naar die invulling is gekeken.

Richtlijn 2012/34/EU geeft een aantal voorwaarden waaraan een infrastructuurbeheerder moet voldoen. Met het Europees Vierde spoorpakket zijn de regels rondom verticale integratie aangescherpt. De deadline van implementatie van deze voorschriften was op 25 december 2018. In Nederland zijn deze voorschriften geïmplementeerd in het kader van de implementatie van het Europees Vierde spoorwegpakket. Ik ga ervan uit dat alle lidstaten ervoor gezorgd hebben dat de vormgeving van de spoorweginfrastructuurbeheerder momenteel voldoet aan de volgende eisen:

- De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle, waarbij het door de lidstaat opgestelde heffings- en toewijzingskader in acht moet worden genomen;
- Uitgangspunt is dat de infrastructuurbeheerder juridisch gescheiden moet zijn van welke spoorwegonderneming dan ook;

- Wat betreft de essentiële functies (capaciteitsverdeling en vaststellen gebruiksvergoeding) is de infrastructuurbeheerder onafhankelijk qua organisatie en besluitvorming, waarbij het door de lidstaat opgestelde heffings- en toewijzingskader in acht moet worden genomen. Dit betekent dat spoorwegondernemingen of andere rechtspersonen, waaronder de Staat, geen beslissende invloed uitoefenen op de infrastructuurbeheerder en dat de mobiliteit van personen die belast zijn met essentiële functies niet tot belangenconflicten mag leiden;
- Naast voornoemde vereisten aan onafhankelijkheid wordt onpartijdigheid vereist bij de functies verkeersbeheer en onderhoudsplanning. Deze functies moeten op transparante en niet-discriminerende wijze worden uitgeoefend en de personen die belast zijn met het nemen van beslissingen over deze functies mogen niet door een belangenconflict worden beïnvloed.

Onderhavig wetsvoorstel bevat slechts voor een klein deel de herimplementatie van richtlijn 2012/34/EU. Hierbij is aangesloten bij wat de richtlijn voorschrijft en niet op welke wijze andere landen deze richtlijn hebben geïmplementeerd. Met onderhavig wetsvoorstel beoog ik de sturing van ProRail en de verantwoording aan uw Kamer te verbeteren. Dit heeft voor de regering voorrang.

**Advies**
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is de gevolgen voor de regeldruk van vervoerders tussentijds te monitoren, indien de omvorming in de praktijk wel voor meer regeldruk zorgt. Ook vragen deze leden voor welke betrokken stakeholders de omvorming wel gevolgen zal hebben voor de regeldruk.

Mijn uitgangspunt is dat de omvorming geen negatief effect heeft op de regeldruk van andere stakeholders. Dit is ook bevestigd in het onderzoek dat ik op grond van de aanwijzingen voor de regelgeving heb uitgevoerd en dat ik heb besproken met het Adviescollege toetsing regeldruk.[65] Het voorstel beoogt een vereenvoudiging van de aansturing van ProRail en een verbetering van de publieke verantwoording door ProRail te realiseren. De oprichting van het zbo en de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in plaats van de beheerconcessie, de subsidieverlening en het vennootschapsrecht vormen hier de grootste veranderingen. Zoals ik eerder in deze nota naar aanleiding in de paragraaf "*Financiële effecten omvorming" heb* gemeld zullen in ieder geval de administratieve lasten die verband houden met de financiële verantwoording verminderen omdat er niet langer per subsidie hoeft te worden verantwoord, maar voor de gehele jaarlijkse begrotingsbijdrage in één keer. Het voorstel beoogt ook geen wijziging aan te brengen in de bestaande externe overlegstructuren en consultatieverplichtingen.

Op dit moment onderzoek ik nog wel of de beoogde overgang halverwege het kalenderjaar eenmalige impact kan hebben op de regeldruk van stakeholders. Ik verwijs voor mijn reactie hierop graag naar het kopje "*Datum inwerkingtreding van de omvorming tot zbo*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

Tijdens mijn gesprekken met stakeholders is wel ter tafel gekomen dat in de huidige samenwerking enkele overlegmomenten belastend worden gevonden.

[65] Zie ook hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3).

Dit raakt niet direct de regeldruk, maar biedt een kans om als positieve spin-off van de omvorming de samenwerking met stakeholders in de spoorsector gericht te verbeteren en efficiënter te maken. Deze kans om dat samenspel te optimaliseren wil ik aangrijpen. Zoals hiervoor al gemeld neem ik samen met ProRail daarom het initiatief om nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met stakeholders. Deze gesprekken vinden in de komende maanden plaats.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er geen evaluatiebepaling is opgenomen en horen graag een nadere onderbouwing hiervoor.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat de minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.[66] Dit artikel is van toepassing op het zbo ProRail. Gelet op deze bepaling is een aanvullende evaluatiebepaling in het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail niet noodzakelijk en uit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten niet wenselijk als het gaat om een extra evaluatie.

De leden van de CDA-fractie vragen met welke lagere regelgeving wordt geregeld dat de regering het advies van de ACM overneemt als het gaat om de incompatibiliteitseisen van de richtlijn ook voor de raad van toezicht te laten gelden. Ook vragen zij wanneer de Kamer dit voorstel kan verwachten en of dit nog zal gebeuren voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

Momenteel is dit voor de leden van de raad van commissarissen al met de implementatie van het Europees Vierde Spoorwegpakket geregeld in de Regeling onverenigbare functies infrastructuurbeheerder of spoorwegondernemingen. De omvorming leidt ertoe dat in de regelgeving 'de raad van commissarissen' vervangen wordt door 'de raad van toezicht'. Deze aanpassingen zijn terug te vinden in artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel en in artikel 36 van het concept van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.[67] Op die manier zullen de incompatibiliteitseisen vanaf het moment dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, voor de raad van toezicht gelden.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om te reflecteren op de kritiek van het Interprovinciaal overleg (IPO) en of de regering bereid is te onderzoeken wat het effect is van onderhavig wetsvoorstel op de investeringen door derden in het hoofdrailnet verwijs ik graag naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag bij het onderdeel "Werken voor derden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur".

**Internetconsultatie**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het eens is met de angst van verschillende partijen dat de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) negatieve effecten kan hebben op ProRail.

Ik deel deze angst niet. De Wob heeft tot doel de openbaarheid van informatie en transparantie van overheidsorganen richting de maatschappij te bevorderen. Het is belangrijk en gebruikelijk dat overheidsorganen zoals zbo's onder deze wet vallen. In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen dat alle documenten die ProRail heeft ontvangen vóór het moment van de omvorming niet onder de

[66] Zie artikel 39, eerste lid Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[67] Zie https://www.internetconsultatie.nl/lagere_regelgeving_publiekrechtelijke_omvorming_prorail.

Wob vallen. Het is immers mogelijk dat partijen informatie met ProRail hebben gedeeld, die zij niet gedeeld zouden hebben als ze hadden geweten dat deze door ProRail geopenbaard zouden moeten worden. Ik wil voorkomen dat derden met deze onvoorziene en mogelijk onwenselijke gevolgen van de omvorming geconfronteerd worden. Hiernaast kent de Wob zelf ook uitzonderingsgronden die van toepassing kunnen zijn waaronder vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens.[68] Er zijn dus voldoende waarborgen om ervoor te zorgen dat informatie uit de sector die niet openbaar mag worden ook niet via de Wob opvraagbaar is.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of het feit dat ProRail onder de Wob komt te vallen kostenverhogend kan werken.

ProRail zal de organisatie aanpassen om te kunnen voldoen aan deze wet. Deze kosten zijn vergelijkbaar met wat voor andere overheidsinstellingen wordt uitgegeven aan de door de Kamer gewenste transparantie in het kader van de Wob. Deze kosten maken overigens onderdeel uit van de structurele effecten van de omvorming die op minder dan 0,2% van de totale jaarlijkse uitgaven van ProRail zijn becijferd. ProRail zal voor al deze effecten gecompenseerd worden. Voor een overzicht van de verwachte financiële effecten verwijs ik u naar de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe zwaar de reacties van de betrokken partijen in de spoorsector, inclusief reisorganisaties, wegen. Tevens vragen deze leden hoe ik ertegen aan kijk dat het tot op heden niet gelukt is veel betrokken partijen achter het voorstel te krijgen.

Ik neem de zorgen van de sectorpartijen natuurlijk serieus. Zo hebben verschillende partijen zorgen geuit over de onafhankelijkheid van het zbo ProRail, de betrokkenheid van belanghebbenden en de horizontale samenwerkingsrelatie tussen ProRail en de rest van de sectorpartijen. Ik heb actie ondernomen om deze zorgen weg te nemen.
De onafhankelijke positie van ProRail verandert met dit wetsvoorstel niet. Onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag licht ik nader toe hoe de onafhankelijkheid van ProRail wordt geborgd.

Diverse reizigersorganisaties en het IPO hebben bij de internetconsultatie van de lagere regelgeving de zorg geuit dat hun rol en betrokkenheid beperkt wordt en mogelijk zelfs verdwijnt bij bijvoorbeeld de vaststelling van het meerjarenplan van ProRail of het tussentijdse bijstellingsdocument omdat zij niet onder het begrip 'gerechtigden' zoals opgenomen in de Spoorwegwet vallen. Ik hecht eraan deze organisaties ook in de toekomst te consulteren. Zoals ik ook in het algemeen deel van deze nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven heb ik daarom de betrokkenheid op alle consultatiegerechtigde momenten zoals bij het meerjarenplan en het bijstellingsdocument, van belanghebbenden zoals de reisorganisaties en het IPO, meer expliciet in de regelgeving verankerd. Dit heb ik ook weergegeven in mijn eerdergenoemde brief van 21 april jl. waarin ik aan uw Kamer heb gemeld wat ik met de reacties van de internetconsultatie heb gedaan. Het IPO heeft aangegeven dat er reeds belangrijke stappen zijn gezet om hun zorgen weg te nemen.

Ik hecht aan de goede samenwerking tussen ProRail en de rest van de spoorsector. Ik wil de "horizontale relatie" in het spoorsysteem behouden. Dit licht ik nader toe in mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de

[68] Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel c van de Wet openbaarheid van bestuur.

D66-fractie in de paragraaf "*Algemeen deel*". Tevens geef ik in dezelfde paragraaf aan in mijn reactie op een soortgelijke vraag van de SP-fractie dat met dit wetsvoorstel de relaties en het fundament ongewijzigd blijft. Zoals ik in diezelfde paragraaf aangeef in mijn reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie heb ik actie ondernomen op mogelijke risico's, waaronder de onafhankelijkheid van ProRail. Tot slot geef ik, in mijn reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie, aan dat met dit wetsvoorstel het fundament voor een goede werking van de spoorsector ongewijzigd blijft.

Ik blijf samen met ProRail met de andere sectorpartijen in gesprek over hun zorgen en ik wil aan deze zorgen zo goed als mogelijk tegemoetkomen. Zo zijn veel vervoerders blij met het meerjarenplan waarmee strategischer vooruit kan worden gekeken, is het IPO tevreden met de gevonden btw-oplossing en blijft de gelijkgerichte sturing behouden op prestaties die NS en ProRail gezamenlijk moeten bereiken, die er mede voor heeft gezorgd dat de prestaties blijven stijgen. Deze zorgen zijn daardoor weggenomen. Ik blijf mij daarom samen met ProRail inzetten voor het continue verbeteren van het samenspel met de andere sectorpartijen.

Voor mijn reactie vragen van de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van de inbreng bij de internetconsultatie van de lagere regelgeving waarbij VNO-NCW stelt dat in de lagere regelgeving geen invulling is gegeven aan de algemene samenwerkingsplicht, het niet organiseren van een opdrachtgevers- en klanten/stakeholderberaad, hoe dit is geregeld voor de omvorming van ProRail en wat de regering hiervan vindt, verwijs ik naar mijn reactie op een soortgelijke vragen van de leden van de D66-fractie in het "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe de regering verzekert dat ProRail na omvorming onafhankelijk zijn functies kan blijven vervullen.
In de paragraaf "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*" in het algemeen deel van deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie uiteengezet dat de onafhankelijkheid van ProRail als hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder in overeenstemming met de Europese regels gewaarborgd blijft.

Voor het antwoord op het verzoek van leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven hoe ervoor wordt gezorgd dat er duidelijkheid over de samenwerkingsverplichtingen gaat ontstaan, naar aanleiding van het aankaarten hiervan door vakbond FNV, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*" van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie melden dat FNV constateert dat de financiële en fiscale effecten nog niet volledig zijn en dat deze organisatie zich afvraagt of het wetsvoorstel nog kan leiden tot hogere prijzen of ten koste kan gaan van investeringen aan het spoor.

Eerder heb ik u toegezegd dat de omvorming niet zal leiden tot hogere financiële effecten voor derden. De inzet van het kabinet is altijd geweest dat de eventuele financiële effecten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld. Zoals ik u in mijn brief aan uw Kamer van 17 februari jl. heb gemeld is het kabinet er in geslaagd om de omvorming zodanig vorm te geven dat aan de belangrijke randvoorwaarde wordt voldaan: de prijs van het

treinkaartje zal niet stijgen, de omvorming leidt niet tot een hogere gebruiksvergoeding en de omvorming gaat ook niet ten koste van de investeringen in het spoor. Ik heb daarom met de minister van Financiën een aantal compenserende maatregelen getroffen. Voor de volledige uitwerking daarvan verwijs ik graag naar de paragraaf "*Financiële effecten van de omvorming*" in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag en de financiële bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de zorg geuit door de heer van Heek bij de internetconsultatie van de lagere regelgeving voor prijsstijgingen als ProRail een bedrijf met winstoogmerk wordt.

De heer van Heek heeft opgemerkt dat hij schrikt van de prijzen van vervoerbewijzen. Hij meent dat deze alleen maar hoger worden. ProRail wordt dan immers een bedrijf en er moet winst gemaakt worden. Ik kan deze zorg wegnemen. ProRail wordt een zbo en komt daarmee zoals ik hiervoor in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb gemeld juist dichter bij het publieke bestel. ProRail is nu al een bedrijf dat is gericht op het maken van winst en zal dat met de omvorming ook niet worden. Het is sowieso niet mogelijk om winst te maken met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail BV is afhankelijk van ruim € 2 miljard aan publieke middelen die jaarlijks worden verschaft. Zoals ik u heb toegezegd zal de omvorming niet leiden tot hogere kosten voor reizigers en andere derden. De inzet van het kabinet is altijd geweest dat de eventuele financiële effecten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld. De omvorming leidt niet tot een stijging van de prijs van het treinkaartje en ook niet tot een hogere gebruiksvergoeding.

De leden van de CDA-fractie vragen of de aanname van Rover klopt dat de formele invloed van sectorpartijen wordt ingeperkt doordat het jaarlijkse bijstellingsdocument alleen wordt geconsulteerd bij wezenlijke wijzigingen en dat niet duidelijk is wie consultatiegerechtigden zijn. Ook vragen zij waarom de regering dit wenselijk vindt.

De aanname van Rover klopt niet dat de formele invloed van de andere sectorpartijen als gevolg van de omvorming wordt ingeperkt doordat het jaarlijkse bijstellingsdocument alleen wordt geconsulteerd bij wezenlijke wijzigingen en dat niet duidelijk is wie consultatiegerechtigden zijn. ProRail zal ook als zbo een planning- en controlcyclus hanteren. Dat betekent dat ProRail met mijn ministerie zal gaan werken met een meerjarenplan voor een periode van vier jaren. Het meerjarenplan zal jaarlijks bijgesteld worden met een bijstellingsdocument. Door te werken met een meerjarenplan ligt de focus meer op de middellange termijn, in plaats van uitsluitend op het eerstvolgende jaar, zoals het de afgelopen jaren het geval was met het beheerplan.

Omdat afstemming met de rest van de sector belangrijk is voor de samenwerking, worden zowel het meerjarenplan, als wezenlijke wijzigingen daarvan die vastgelegd worden in het bijstellingsdocument geconsulteerd bij gerechtigden en overige belanghebbenden. Door het meerjarige karakter wordt meer zekerheid en stabiliteit bereikt. Bovendien kan ik samen met ProRail en de rest van de spoorsector door de focus op de middellange termijn strategisch vooruitkijken, meer dan nu met het jaarlijkse beheerplan uit de concessie gebeurt. Doordat de consultatie bovendien vroegtijdiger plaatsvindt dan het geval is bij een eenjarig beheerplan, kunnen sectorpartijen bovendien

wezenlijkere input inbrengen, die daarmee vervolgens door ProRail beter gebruikt kan worden ten behoeve van de optimalisatie van het meerjarenplan.

ProRail is verplicht om het meerjarenplan en bijstellingsdocument in bepaalde gevallen op hoofdlijnen ter consultatie voor te leggen aan gerechtigden en andere belanghebbenden.[69] Hierbij gaat het bij het Bijstellingsdocument vooral om situaties waarin sprake is van een nieuwe of andere aanpak c.q. werkwijze van de beheerder voor de resterende jaren van het meerjarenplan. Dit kan bijvoorbeeld optreden naar aanleiding van een in de jaarbrief geïntroduceerde nieuwe beleidswens (bijvoorbeeld wijzigingen in een of meer prestatie-indicator(en), extra financiële middelen c.q. een financiële taakstelling of als gevolg van wijzigingen in regelgeving). Ook kan het voorkomen dat de beheerder een afspraak uit het meerjarenplan niet kan nakomen, of als de beheerder - gelet op gewijzigde omstandigheden – een afspraak anders in wil vullen. De consultatieverplichting dient ertoe dat alle hierna genoemde partijen hun zienswijze kunnen geven.

De partijen die ProRail moet consulteren zijn de zogeheten gerechtigden en overige belanghebbenden.[70] De gerechtigden betreffen onder meer de spoorwegondernemingen die van de HSWI gebruik maken en de overige belanghebbenden die rechtstreeks geraakt worden door het meerjarenplan of bijstellingsdocument. Dit zijn bijvoorbeeld reizigersorganisaties, havenbedrijven, het Interprovinciaal Overleg, de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die geen gerechtigden zijn.

Hiernaast zijn verschillende overleggremia ingericht waarin partijen invloed kunnen uitoefenen op het beleid van mijn ministerie of de uitvoering door ProRail. Zo overleg ik regelmatig aan de Spoorgoederentafel met ProRail en andere partijen uit de spoorgoederensector, in het LOCOV met consumentenorganisaties zoals Rover, ook daar is ProRail altijd aanwezig en tijdens de OV- en Spoortafels en Bestuurlijke Overleggen MIRT met ProRail en decentrale overheden. Ook op deze tafels komen beleidsprioriteiten, het meerjarenplan van ProRail en eventuele bijstellingen daarvan aan de orde.

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten hoe ProRail zijn wettelijk vastgelegde adviestaak adequaat gaat uitvoeren.

Zoals ik hiervoor al gemeld heb werk ik met ProRail samen om de publieke belangen bij de spoorweginfrastructuur zo goed mogelijk te waarborgen. Ik ben verantwoordelijk voor de beleidskeuzes en ProRail, als professionele en deskundige uitvoeringsorganisatie, adviseert mij gevraagd en ongevraagd over uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving.
In de Spoorwegwet wordt met het wetsvoorstel daarom de taak van ProRail vastgelegd om de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving. De advisering vindt onder meer plaats vanuit het oogmerk om de (spoor)mobiliteit nu en in de toekomst voor zowel reizigers als verladers te optimaliseren en richt zicht ook op mobiliteitsontwikkeling in brede zin.
ProRail BV adviseert mij nu ook geregeld en met dit voorstel wordt deze taak wettelijk verankerd. Het vastleggen van deze adviesrol als taak van de beheerder biedt de mogelijkheid om deze taak structureel goed te organiseren bij ProRail.

[69] Zie nieuw artikel 15e, tweede lid, van de Spoorwegwet en artikel 16, vierde lid, en 17 derde lid, van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.
[70] Zie artikel 57 van de Spoorwegwet.

**35 396**

De invulling van de adviesfunctie vindt doorlopend plaats via de reguliere contacten door middel van wederzijdse kennisdeling en signalering tussen mij en ProRail, alsmede door adviezen van ProRail aan mij over ontwikkelingen in de spoor- en mobiliteitssector. ProRail vervult een oog- en oorfunctie in de sector en in de regio's en signaleert relevante ontwikkelingen. Naast advisering via de reguliere contacten signaleert en adviseert ProRail ook via de planning- en controlcyclus. Ik informeer ProRail op mijn beurt over politiek-bestuurlijke, beleidsmatige en Rijksbrede ontwikkelingen.
Niet altijd zal advisering in de reguliere contacten voldoende zijn. Soms zal IenW behoefte hebben aan een expliciet en op schrift gesteld advies van ProRail. Daarbij zorgt IenW ervoor dat haar adviesvraag richting ProRail duidelijk en helder is. Ook zal ProRail soms behoefte hebben om zijn signaleringen kracht bij te zetten en een formeler advies aan IenW uit te brengen. In feite is er een scala van mogelijkheden, lopend van mondelinge adviezen, via informele brieven tot formele brieven op directieniveau. Afhankelijk van het onderwerp en het belang kunnen ProRail en ik kiezen voor een meer of minder formele vorm van advisering.
Mijn ministerie en ProRail onderzoeken momenteel met elkaar hoe deze adviestaak in de praktijk uitwerkt en werken op een aantal dossiers al volgens de hierboven genoemde principes. Daar waar nodig zal de rest van de sector bij de totstandkoming van de adviezen worden betrokken. Op basis van deze uitkomsten zal de adviesfunctie verder worden ingevuld. Datzelfde geldt voor de adviesrol die ProRail heeft richting decentrale concessieverleners.

De leden van de CDA-fractie vragen zich tevens af hoe hier toezicht op wordt gehouden en wat daarbij de rol van de Kamer is.

De invulling van de adviesrol door ProRail betreft een wisselwerking tussen mijn departement en ProRail. Mijn ministerie en ProRail werken op dit moment de details van de invulling van de adviesrol nader uit volgens bovengenoemde principes. Ik zal geregeld met ProRail spreken over de uitvoering van de adviesrol en zal daarbij ook toezien op de adequate uitvoering. Net zoals ik toezie op een effectieve en doelmatige uitoefening van alle taken op ProRail, zal ik ook de invulling van de adviesrol van ProRail vanuit het publieke belang hierop beoordelen. ProRail zal in zijn jaarverslag de uitvoering van zijn taken verantwoorden en ik zal uw Kamer informeren over mijn beoordeling daarvan. Ik ga uiteraard graag met uw Kamer in gesprek over mijn beleidskeuzes en wijze waarop ik daarbij de adviezen van ProRail heb betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer en hoe de spelregels rondom de egalisatiereserve nog in de lagere regelgeving wordt uitgewerkt.

De spelregels rondom de egalisatiereserve zijn onderdeel van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail die tegelijkertijd met het indienen van het wetsvoorstel in consultatie is gegaan en als zodanig samen met het wetsvoorstel beoordeeld kan worden door uw Kamer.[71] De egalisatiereserve als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt gevormd uit het exploitatiesaldo met betrekking tot de wettelijke taken voor zover gefinancierd vanuit de Rijksbegroting.[72]

De leden van de CDA-fractie vragen naar een beschrijving van de nieuwe cultuur waar ProRail aan moet wennen. De omvorming van ProRail is zoals ik al heb

[71] Zie artikel 19 van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.
[72] Zie artikel 33 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

gemeld in de inleiding bij deze nota naar aanleiding van het verslag een principiële keuze en leidt tot een veranderopgave bij zowel ProRail als IenW.

ProRail heeft de laatste jaren een grote verbeterslag gemaakt in het uitvoeren van haar taken. Dit biedt een goede basis om in het kader van de omvorming het samenspel tussen ProRail en IenW, alsook tussen ProRail en de rest van de sector nog verder te verbeteren. Door in de praktijk de medewerkers van IenW en ProRail te helpen bij het verder verbeteren van de samenwerking zie ik dat de kwaliteit van de taakuitvoering ook verbetert. Zo wordt geborgd dat ook in tijden waarin de prestaties om welke reden dan ook minder zouden worden, er een samenwerkingscultuur is die bijdraagt aan het sneller oplossen van problemen. De reizigers en verladers staan namelijk nu tijdens de omvorming, maar ook erna, onverminderd voorop.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens een beeld te schetsen van de cultuurverandering ten gevolge van de omvorming binnen ProRail.

De veranderopgave van ProRail kent een inhoudelijke kant (bijvoorbeeld het voldoen aan regelgeving zoals de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene wet bestuursrecht, Wet Markt en Overheid en de Archiefwet) en een cultuurkant. Deze beide kanten moeten in samenhang worden opgepakt om de verandering te doen slagen. De cultuuropgave loopt via twee hoofdopgaven: een ontwikkelopgave waarin de medewerkers samen met IenW ProRail tot het modernste zbo maken en een samenwerkingsopgave waarin het gewenste gedrag in de samenwerking tussen ProRail en IenW (en intern IenW) geborgd wordt conform de Samenwerkingsvisie.

De leden van de CDA-fractie vragen of deze cultuurverandering binnen ProRail wenselijk is. Cultuurverandering is een zaak van lange adem en van daadwerkelijk ervaren in de nieuwe situatie. Daarom werken IenW en ProRail in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel al zoveel mogelijk volgens de nieuwe werkwijze. Op het hoogste niveau, maar zeker ook op de werkvloer. Er wordt daarbij aandacht besteed aan reflectie op wat goed gaat en wat nog beter kan in de nieuwe wijze van samenwerken. Ook wordt er met elkaar stil gestaan bij de goede voorbeelden om zo de gewenste verandering te weeg te brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat de cultuurverandering binnen ProRail gaat zorgen voor een daling van de stijgende lijn in de resultaten van ProRail.

De veranderingen die in gang worden gezet, zijn in lijn met de cultuurverandering die intern ProRail reeds in gang is gezet in de afgelopen jaren (onder de noemer Prestatie- & Ontwikkelcultuur). Zo kan voortgebouwd worden op reeds bereikte resultaten. De afgelopen drie jaar is bovendien in nauwe samenhang met ProRail gewerkt aan de omvorming, terwijl de prestaties alleen maar zijn verbeterd. Zo is de reizigerspunctualiteit verder verbeterd naar 92% en zijn de impactvolle verstoringen op het hoofdspoorwegnetwerk met een derde gedaald. De huidige goede prestaties van ProRail zetten zich ook ten tijde van de omvorming door.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het ermee eens is dat de cultuurverandering realiseren heel lastig kan zijn als men van binnenuit de organisatie niet achter de verandering lijkt te staan.

Veranderingen in organisaties en sectoren leiden in eerste instantie vaak tot weerstand. Dat zit in de menselijke aard en dient ook een doel: het stellen van kritische vragen over het waarom van de verandering. Daarom worden er veel gesprekken gevoerd over de meerwaarde van de nieuwe samenwerking. Ikzelf ben bijvoorbeeld met de CEO van ProRail hierover in gesprek geweest met de medewerkers en zal dat blijven doen. De CEO van ProRail heeft tijdens het rondetafelgesprek van 10 september benadrukt dat hij samen met mij ook in de komende periode de tijd neemt om intern ProRail duidelijk te blijven maken wat er wel en niet zal veranderen door de omvorming.

Voor een reactie op de vrees van de leden van de GroenLinks-fractie dat vereenvoudiging van de aansturing en samenwerking met het ministerie mogelijk ten koste gaat van de praktische samenwerking met NS en andere vervoerders en op de mening van deze leden dat zij hechten aan een goede samenwerking tussen alle spoorpartijen, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie onder "*Algemeen deel*".

**Inwerkingtreding**
Voor de reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 hoe de regering aankijkt tegen het feit dat het omvormen van ProRail halverwege het jaar tot moeilijkheden binnen de organisatie zou kunnen leiden, verwijs ik naar hetgeen in de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen in de paragraaf "*Datum van inwerkingtreding omvorming tot zbo*".

**Overig**
De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bekend is met het rapport document 'Evaluatie toezicht ZBO's Ministerie IenM' en vragen hoe zij aankijkt tegen deze toch behoorlijk negatieve conclusie met het oog op de voorgestelde omvorming van ProRail tot een zbo.

Per 1 januari 2013 is de Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet zbo's in werking getreden.[73] Het toezicht van IenW is mede als gevolg hiervan sinds 2013 op een andere manier georganiseerd. De secretaris-generaal van mijn ministerie heeft op 2 oktober 2014 een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. Wim Derksen gevraagd de gewijzigde vorm van het toezicht van het departement op zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) te onderzoeken. In het eindrapport wordt het ingerichte governancemodel niet ter discussie gesteld, maar worden wel thema's genoemd waar verbetering mogelijk was. Op 17 december 2015 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de verbeteringen in het toezicht op zbo's naar aanleiding van het rapport[74].

De lessen uit het rapport en de verbeteringen uit het ontwikkelplan zijn meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel voor de omvorming van ProRail. Zo kwam uit de evaluatie bijvoorbeeld naar voren dat de eigenaar rolvaster kon zijn en de opdrachtgever meer zichtbaar. In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de rollen die bij de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn; de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en de continuïteit van de zbo-organisatie in het licht van de uitvoering van de wettelijke taken en houdt in dat kader toezicht op het zbo. De opdrachtgever is

[73] Staatsblad 2012, 619.
[74] Kamerstukken II 2015/16, 25 268, nr. 130.

op zijn beurt verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakinhoudelijke sturingsrelatie, de bijbehorende wet- en regelgeving en de te maken beleidskeuzes. Ook is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening, het uitvoeren van beleidsevaluaties en oordeelt hij over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie. De rollen van eigenaar en opdrachtgever worden uitgevoerd onder mijn verantwoordelijkheid door verschillende onderdelen van mijn ministerie. De werking van de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer staat of valt met de onderlinge transparantie, afstemming en goede informatievoorziening. Daarbij gaat het in de kern om vertrouwen. Dat vertrouwen moet tot uitdrukking komen in open verhoudingen waarbij men elkaars posities en rollen respecteert en elkaar versterkt via wederzijdse informatie-uitwisseling en transparantie. Basisaspecten van de handelswijze van de driehoek zijn neergelegd in de gezamenlijke Samenwerkingsvisie tussen ProRail en mijn ministerie die als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

In het verbeterplan wordt ook toegezegd dat er meer aandacht besteed zal worden aan de start en verantwoording van de opdracht aan zbo's, waar mogelijk met een betere inbedding in de jaarcyclus van het ministerie en het maken van afspraken over tussentijdse rapportages. Het wetsvoorstel voorziet ook in deze verbeteringen. De sturings- en verantwoordingsinstrumenten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn afgestemd op de zelfstandige positionering van een zbo en sluiten aan bij de jaarcyclus van mijn ministerie. Deze instrumenten worden op basis van het wetsvoorstel en op basis van lagere regelingen krachtens dit wetsvoorstel aangevuld met voorschriften die specifiek zijn afgestemd op de sturings- en verantwoordingsbehoefte (zoals tussentijdse rapportages) rond het zbo ProRail en zijn wettelijke taken. In de praktijk betekent dit dat de huidige sturingslijnen (aandeelhouderschap, concessie en subsidie) worden vervangen door integrale sturing via de planning- en controlcyclus van het zbo.

Voor een reactie op de door de leden van de VVD-fractie gevraagde duidelijkheid rondom de financiële aspecten van de omvorming van ProRail tot zbo, verwijs ik graag naar de paragraaf "*Financiële effecten van de omvorming*" en de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering er tegenaan kijkt dat er steeds minder draagvlak lijkt te zijn.

Het wetsvoorstel is primair bedoeld om de sturing en verantwoording te verbeteren en mede daarmee uw Kamer een betere informatiepositie te geven. Uit de reacties van de internetconsultatie van de lagere regelgeving en uit de reacties van het rondetafelgesprek blijkt dat er niet enkel negatief tegen de omvorming wordt aangekeken. Er zijn ook partijen die inmiddels kansen zien door de omvorming. Zo ziet het IPO kansen in het verbeteren van het opdrachtgeverschap van decentrale overheden. RailGood heeft aangegeven kansen te zien door de omvorming.

Voor mijn reactie op de zorg die de leden van de VVD-fractie uiten dat de omvorming zou leiden tot afleiding van hetgeen er echt toe doet, namelijk een goed functionerend spoorsysteem, verwijs ik graag naar mijn reactie op een soortgelijke opmerking van de leden van de fractie van het CDA in de paragraaf "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*" in deze nota naar aanleiding van het verslag.

**35 396**

**Slot**

Ik dank de leden van de commissie voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag ben ik onder andere ingegaan op de principiële redenering voor de omvorming, de financiële gevolgen en de samenwerking tussen mijn ministerie, ProRail en andere partijen uit de spoorsector. Ik spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling.

Mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

## Bijlage 1 - TABEL VINDPLAATSEN VOOR ZOVER ER VRAGEN ZIJN GECLUSTERD

| Partij | Vraag | Paragraaf | Blz. |
|---|---|---|---|
| **Algemeen deel** | | | |
| **PVV** | De leden van de PVV-fractie vragen waarom de omvorming van ProRail naar een zbo er koste wat kost moet komen als zoveel mensen in de sector, inclusief de Raad van State, er tegen ageren.<br><br>De leden van de PVV-fractie vragen welke structurele problemen er bij ProRail worden opgelost door de omvorming. | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* en Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 2 - 5 |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie hebben als hoofdvraag aan de regering voor welk probleem dit een oplossing is. Waarom is dit wetsvoorstel nodig, afgezien van het argument dat het gaat om een principiële keuze? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **CDA** | Deze leden zijn benieuwd of en op welke wijze het advies van de Raad van State tot heroverwegingen heeft geleid van het wetsvoorstel door de regering. Hoe zwaar weegt de regering het advies van de Raad van State? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **CDA** | Vindt de regering dat zij een groot risico neemt met dit wetsvoorstel? Kan de regering een overzicht geven van alle risico's die zij in kaart heeft gebracht en hoe zij deze risico's wil ondervangen? | **Inleiding:** *"Financiële gevolgen"* | p. 8 - 9 |
| **CDA** | Kan de regering duidelijk maken waarom binnen deze bestaande kaders en de daarbinnen beschikbare beïnvloedingsmogelijkheden niet in beginsel dezelfde doelen en resultaten kunnen worden bereikt als na de publiekrechtelijke omvorming in de voorgenomen vorm? Kan de regering een complete en samenhangende analyse geven van de mate waarin de bestaande sturings- en verantwoordingsmogelijkheden tekortschieten om de publieke belangen te dienen die met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur samenhangen? Kan de regering teven uiteenzetten in welke mate de voorgenomen publiekrechtelijke omvorming de gesignaleerde tekorten zou ondervangen? Kan de regering tevens aangeven welke minder ingrijpende alternatieven er zouden zijn en waarom de regering niet voor deze minder ingrijpende alternatieven heeft gekozen? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **CDA** | Kan de regering voor elk bovengenoemd voordeel concreet maken hoe dat voordeel precies gaat ontstaan door dit wetsvoorstel en kan zij de financiële gevolgen hiervan in kaart brengen? | **Inleiding:** *"Financiële gevolgen"* | p. 8 - 9 |
| **D66** | Worden door de regering ook wijzigingen in de informatiestromen naar andere belanghebbenden verwacht? Zo ja, op welke manier wordt geborgd dat deze belanghebbenden de juiste informatie in hun bezit krijgen? Is het mogelijk een uiteenzetting te krijgen omtrent deze informatiestromen? | **Algemeen deel** | p. 13 |
| **D66** | De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de aandachtspunten die de Algemene Rekenkamer meegeeft aan het wetsbesluit. Hoe worden deze vijf aandachtspunten door de regering geadresseerd in het wetsvoorstel? | **Inleiding:** *"Samenwerkings-visie IenW en ProRail"* en *"Financiële gevolgen"* en Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 6<br><br>p. 8 - 9 |
| **GL** | Deze leden zijn heel tevreden met de wijze waarop het nu gaat en zien verschillende risico's die zich kunnen voordoen bij de transformatie.<br><br>De memorie maakt onvoldoende duidelijk dat deze baten uitsluitend met een omvorming bereikt kunnen worden.<br><br>Er is nog weinig zicht op hoe dit eruit gaat zien en welke effecten het zal hebben op het functioneren van de hele sector. | **Algemeen deel**<br><br>**Inleiding:** *Waarom ProRail omvormen tot zbo*<br><br>**Algemeen deel** | p. 11<br><br>p. 2 - 5<br><br>p. 19 |
| **GL** | Deze leden zijn van mening dat bij een dergelijk ingrijpende operatie bij de beheerder van zulk cruciale | **Algemeen deel** | p. 11 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | infrastructuur een zo zwaarwegend advies van de Raad van State niet zomaar kan worden gepasseerd. | | |
| **SP** | De leden van de SP-fractie vragen de regering ten eerste om te reflecteren op het breedgedragen ongenoegen in de sector over deze publiekrechtelijke omvorming. Is de regering echt van mening dat het verstandig is om met zulke weerstand dit wetsvoorstel door te zetten? | *"Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend"*<br><br>*"Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector"*<br><br>**Algemeen deel** | p. 39<br><br>p. 59<br><br>p. 19 |
| **SP** | Deze leden vragen de regering aan te geven welke voordelen zij desondanks nog steeds denkt te behalen met deze omvorming. Welke sturing heeft zij dan wel, die nu absoluut onmogelijk is? | *"Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording"* | p. 43 |
| **SP** | Deze leden vragen de regering uiteen te zetten wat deze gevolgen precies zijn, bijvoorbeeld voor de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting. Welke bedragen zijn hiermee gemoeid, en waar moet dit geld vandaan komen? | *"Financiële effecten van de omvorming"* | p. 61 |
| **Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan** | | | |
| **VVD** | Deze leden vragen zich af in hoeverre het hier moet gaan om een principiële keuze. Zou dit besluit niet gebaseerd moeten zijn op noodzaak? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **CDA** | Kan de regering aangeven of zij een principe belangrijker vindt dan de energie richten op oplossingen voor bestaande problemen, het risico van potentiële nieuwe (uitvoerings)problemen en draagvlak in het veld? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **CDA** | Kost de omvorming de sector en ProRail niet een onevenredige hoeveelheid energie, die beter ergens anders aan besteed kan worden? Kan de regering aangeven waarom de omvorming niet af zou leiden van operationele kerntaken, wat ten koste kan gaan van prestaties? | **Algemeen deel**<br><br>**Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"*<br><br>*"Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan"* | p. 19<br><br>p. 2 - 5<br><br>p. 30 |
| **CDA** | Welke negatieve neveneffecten en risico's kunnen ontstaan bij de overgang? | **Algemeen deel** | p. 11 |
| **GL** | In het geval van ProRail, een staatsbedrijf waar Nederland 100% eigenaar van is, dat door de overheid wordt gefinancierd en waarvan de bestuurders door de minister worden aangewezen, is dat natuurlijk al op de belangrijkste punten het geval. | **Inleiding:** *Waarom ProRail omvormen tot zbo* | p. 2 - 5 |
| **SP** | Deze leden vragen de regering in te gaan op de risico's die dit met zich meebrengt, ook gelet op hoe de eerdere omvorming voor veel ellende voor de reiziger heeft gezorgd. | **Algemeen deel** | p. 11<br><br>p. 21 |
| *Beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is een publieke taak* | | | |
| **CDA** | Wat gaat er na de invoering van onderhavig wetsvoorstel concreet veranderen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur, aangezien ProRail al een publieke taak had? En waarom zijn dit veranderingen die nodig zijn en positief zijn? | **Inleiding:** *Waarom ProRail omvormen tot zbo* | p. 2 - 5 |
| *Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk* | | | |
| **SGP** | Deze leden horen graag waarom de regering van mening is dat de in de afgelopen jaren sterk verbeterde samenwerking tussen ProRail en de spoorvervoerders door de voorgestelde structuurwijziging niet op het spel gezet wordt. | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **GL** | De leden van de GroenLinks-fractie kunnen in belangrijke mate de argumentatie volgen waarbij een zbo een betere rechtsvorm is voor ProRail dan de huidige privaatrechtelijke. | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 2 - 5 |
| **Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording** | | | |
| *Heldere positionering* | | | |
| **CDA** | De Raad van State geeft naar aanleiding van de evaluatie van de Spoorwegwet in 2009 aan dat de regering toen aangaf dat omvorming tot agentschap of (publiekrechtelijk) zbo "onwenselijk en niet | **Algemeen deel**<br><br>*"Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheer is niet wenselijk"* | p. 13<br><br>p. 36<br>p. 37 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | noodzakelijk" wordt geacht. Wat is er in de tussentijd gebeurd dat de regering van gedachten is veranderd? | | |
| **CU** | Wordt met de omvorming niet het risico genomen dat de goede prestaties minder worden?<br><br>En kan zij ook ingaan op de stelling dat omvorming misschien geen acuut groot probleem oplost, maar ten principale wel passend is bij de jaarlijkse besteding van zo veel publieke middelen voor belangrijke publieke taken? | "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*",<br><br>**Inleiding:** "*Waarom ProRail omvormen tot zbo*" | p. 30<br><br>p. 2-5 |
| **SGP** | Deze leden ontvangen graag een nadere en meer concrete toelichting en horen graag waarom de huidige structuur met eventuele verbeteringen binnen het bestaande kader niet zou voldoen om adequaat in te kunnen spelen op de spooropgaven van de toekomst. | **Algemeen deel**<br><br>**Inleiding:** "*Samenwerkings-visie IenW en ProRail*". | p. 13<br><br>p. 6 |
| **CDA** | Kan de regering aangeven hoe deze verdeling eruit zal zien, naar verwachting? Hoe zullen de financieringsstromen er precies uitzien na de omvorming van ProRail tot een zbo? Zullen er netto meer of minder gelden worden uitgegeven? | **Inleiding:** "*Financiële gevolgen*" en<br>Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 8 - 9 |
| *Vereenvoudiging van aansturing* | | | |
| **GL** | Deze leden vrezen dat een vereenvoudiging van de aansturing en samenwerking met het ministerie mogelijk ten koste gaat van de praktische samenwerking met de NS en de andere vervoerders. De kritiek van de Raad van State op dit punt is wat deze leden betreft nog weinig bevredigend beantwoord. | **Algemeen deel** | p. 11 |
| **SGP** | De leden van de SGP-fractie horen graag op welke punten de huidige samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail niet goed verloopt en waarom deze samenwerking niet binnen het huidige kader voldoende versterkt kan worden. | "*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*"<br><br>**Algemeen deel** | p. 36<br><br>p. 13 |
| *Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail* | | | |
| **GL** | Deze leden vragen welke extra nu niet beschikbare informatie beschikbaar komt als ProRail een zbo wordt. | **Algemeen deel** | p. 15<br>p. 21 |
| *Baten voor betrokkenen* | | | |
| **GL** | De Raad van State constateert dat de regering in de afweging tussen doelen, baten en risico's de afweging onvoldoende kan onderbouwen hoe de baten profiteren van de wijziging en hoe deze de risico's waard zijn. Deze leden hechten grote waarde aan deze kritiek van de Raad en zijn nog niet gerustgesteld door het antwoord van de regering. | **Algemeen deel** | p. 11<br>p. 13 |
| **GL** | Kan de regering voor de belangrijkste praktische doelen uitleggen waarom een aanpassing van de beheerconcessie en andere aanpassingen op een lager niveau onvoldoende zijn om de gestelde doelen te bereiken? Waarom en voor welk onderdeel is omvorming naar een zbo het enige alternatief? | **Algemeen deel** | p. 13 |
| **Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail** | | | |
| **CDA** | Deze leden lezen dat de handelswijze van 'de driehoek' wordt neergelegd in een samenwerkingsvisie en vragen of de regering dit verder kan toelichten. Wie stelt of stellen deze samenwerkingsvisie op? Wordt deze visie periodiek geüpdatet? Is de visie openbaar? Wat is de invloed van de staatssecretaris en de Tweede Kamer op de samenwerkingsvisie? | **Inleiding:**<br>"*Samenwerkingsvisie IenW en ProRail*" & bijlage 2 Samenwerkings-visie | p. 6 |
| **Hoofdlijnen van het voorstel** | | | |
| *Organisatorische vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan* | | | |
| **CDA** | Hoe zal de auditcommissie, die door de raad van toezicht wordt ingesteld, worden vormgegeven? Door wie worden deze commissieleden benoemd? Wat is de verhouding tussen de staatssecretaris en de auditcommissie? | "*Interventie*" | p. 56 |
| *Bevorderen van kennis en innovatie* | | | |
| **CDA** | Hoe verandert de mate van stimulering van kennis en innovatie met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel? Hoe gaat de regering erop toezien dat dit | **Algemeen deel** | p. 16 |

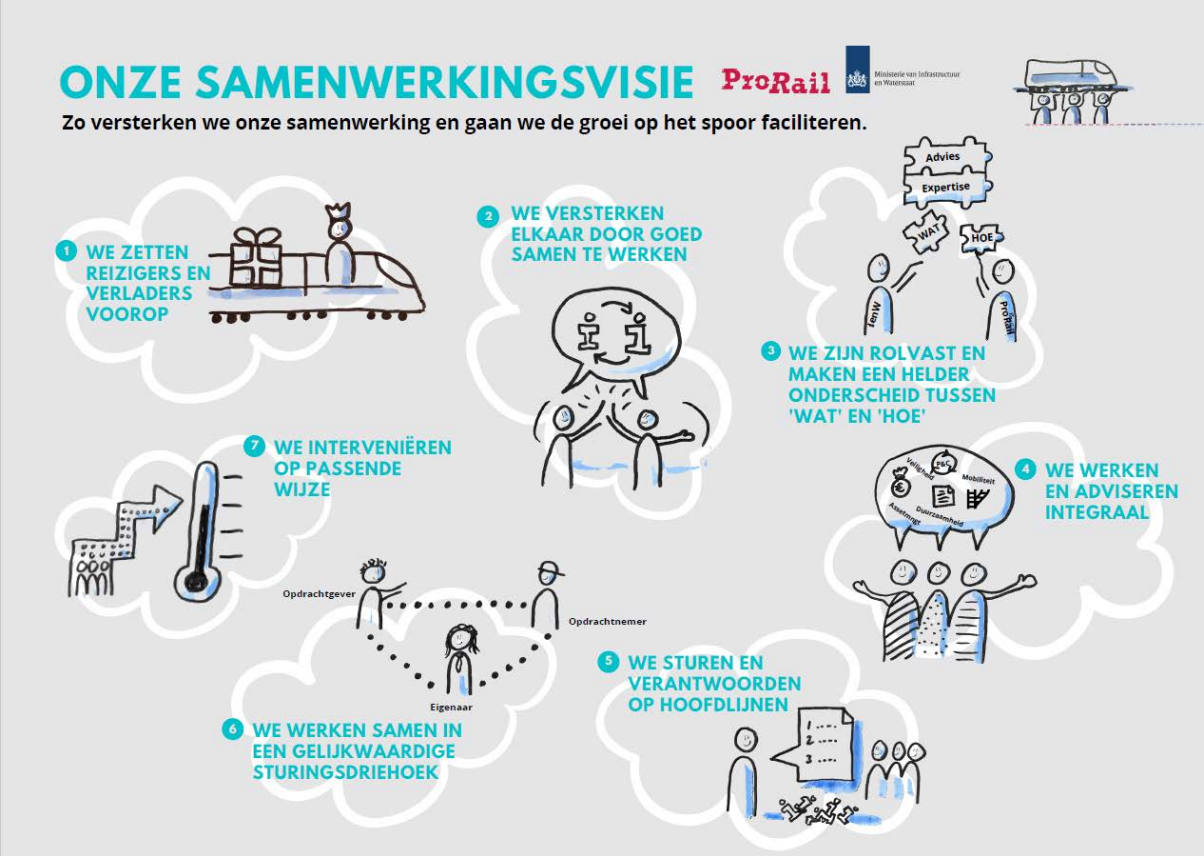
| | | | |
|---|---|---|---|
| | voldoende bevorderd wordt? Gaat zij dit als belangrijk onderdeel van de prestatieafspraken maken? | | |
| *Wettelijke bevoegdheden van het zbo ProRail* | | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie lezen dat vanuit de spoorsector de wens bestaat om ProRail ruimere mogelijkheden te geven om de capaciteitsverdeling te optimaliseren. Wanneer kan de regering hier een advies over geven? Welke betrokkenen worden bij dit traject geraadpleegd? Hoe kunnen zij hier invloed op uitoefenen? | *"Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend"* | p. 39 |
| **SP** | Waarom is hier voor gekozen en niet voor 1 januari 2022, nadat het jaar 2021 is afgesloten? Is de regering bereid haar besluit te heroverwegen en in de tussentijd geen onomkeerbare stappen te zetten? | **Inleiding:** *"Datum inwerkingtreding van de omvorming tot zbo"* | p. 10 |
| *Prestatiesturing* | | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie lezen dat de bewindspersoon verplichtingen of doelen kan verbinden aan prestatiegebieden, zoals de beheerconcessie nu ook kent. Hoe heeft ProRail op de genoemde prestatiegebieden invloed op de resultaten? Hoe worden andere spelers betrokken bij de invulling van prestatiegebieden? | **Algemeen deel** | p. 19 |
| *Informatiestromen* | | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat ProRail uit eigen beweging de inlichtingen aan de staatssecretaris geeft waarover zij, gezien de wettelijke verantwoordelijkheid, zou moeten beschikken. Wat zijn de gevolgen als dit niet naar behoren gebeurt? Wat zijn de checks-and-balances omtrent deze informatiestromen? | **Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* en *"Samenwerkings-visie IenW en ProRail"* | p. 2-5<br>p. 6 |
| *Interventie* | | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke invloed de Tweede Kamer heeft op de interventiemiddelen die in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld. | *"Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording"* | p. 43 |
| **Gevolgen voor betrokkenen** | | | |
| *Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector* | | | |
| **GL** | Deze leden zijn er nog onvoldoende van overtuigd dat het verbreken van de huidige samenwerking en verschuiven van de gelijkwaardigheid naar meer hiërarchische verhoudingen iets bijdraagt aan verdere verbetering van de dienst aan de reizigers. | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **SP** | De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze in de toekomst de toegangsovereenkomsten met de spoorwegondernemingen worden gesloten. | *"Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend"* | p. 39 |
| **SP** | De leden van de SP-fractie vragen de regering tevens toe te lichten waarom het adviesrecht op het meerjarenplan beperkt wordt tot eens in de vier jaar en waarom dit advies ook nog eens beperkt wordt tot advies op hoofdlijnen met betrekking tot de wettelijke taken. Wat maakt dat dit de samenwerking tussen de sector en ProRail verbetert? Waarom kan dit niet blijven op de wijze zoals het nu georganiseerd is? | *"Internetconsultatie"* | p. 70 |
| *Sturing op gezamenlijke doelen* | | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe het bereiken van gezamenlijke doelen met andere vervoerders geregeld in samenwerkingsrelaties gaat veranderen, indien onderhavig wetsvoorstel in werking treedt? Veranderen hierdoor de onderliggende verhoudingen? | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **GL** | Deze leden hechten eraan dat het ministerie en de politiek op de doelen stuurt en de middelen beschikbaar maakt, maar dat de uitvoering het beste in handen van de technische experts kan liggen. | *"Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan"* | p. 34 |
| *Financiële effecten omvorming* | | | |
| ***PVV*** | De leden van de PVV-fractie vragen wat de kosten zullen zijn van deze kansloze omvorming. Zij vragen ook of de btw-kwestie nu is opgelost met goedkeuring van de Belastingdienst. | **Inleiding:** *"Financiële gevolgen"* en Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 8 - 9 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***CDA*** | De leden van de CDA-fractie ontvangen van de regering graag een schematisch overzicht in concrete bedragen van alle incidentele en structurele financiële verschuivingen, kosten en fiscale effecten die ontstaan door het wetsvoorstel, inclusief de dekking. Deze leden vragen om hetzelfde soort overzicht voor de lagere regelgeving, ook hierbij inclusief de dekking. Tevens vragen deze leden om bij elke financiële verandering ten opzichte van de oude situatie van ProRail aan te geven waarom deze financiële verandering nodig is en een toelichting te geven op de hoogte van de bedragen. Ook vragen deze leden of naast ProRail ook andere instanties financiële gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel en/of lagere regelgeving.<br><br>De leden van de CDA-fractie lezen verder dat in de Rijksbegroting van 2021 zal worden geregeld dat ProRail wordt gecompenseerd voor fiscale heffingen. Om welk bedrag gaat dit? Kan de regering aangeven hoe dit wordt gefinancierd? Wordt dit gedekt door andere uitgaven te stoppen of nemen de uitgaven van de overheid toe? Deze leden lezen verder dat de regering aangeeft dat via lagere regelgeving wordt gegarandeerd dat derden niet met hogere kosten worden geconfronteerd als gevolg van structurele btw-effecten. Hoe en wanneer zal de regering dit gaan verankeren in wet- en regelgeving? Hoe hoog zullen de extra kosten zijn? Wat is het gevolg voor de Rijksbegroting? Waarom | | |
| ***CDA*** | ontbreekt dit financiële plaatje in de toelichting van onderhavig wetsvoorstel? Op welke wijze worden deze hogere kosten dan gecompenseerd? Wat is de dekking hiervan?<br><br>Deze leden vragen ook hoe de btw-oplossing in de regelgeving is verankerd. Kan de regering duidelijkheid geven over mogelijk hogere kosten voor de sector? Hoe wordt de uitvoering van de aangenomen motie-Amhaouch c.s. (Kamerstuk 29984, nr. 757) in | | |
| ***CDA*** | onderhavig wetsvoorstel behandeld?<br><br>De leden van de CDA-fractie zouden graag een nadere uitleg willen over de beoogde compensatie als gevolg van veranderende vennootschapsbelasting en energiebelasting. Om welk bedrag gaat dit? Wat is de reden dat dit gecompenseerd gaat worden? Kan de | | |
| **CDA** | regering een verwacht totaalbeeld geven van alle extra kosten als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet?<br><br>Deze leden lezen ook dat na omvorming van ProRail de structurele kosten hoger zullen zijn, in de orde van grootte van 1 miljoen tot 4 miljoen euro per jaar. Hoe verklaart de regering dit, waar bestaan deze hogere kosten uit? Kan de regering toelichten waarom deze kosten opwegen tegen de baten? Hoe hoog zijn de structurele kosten vóór de omvorming van ProRail en hoe hoog zijn de structurele kosten na de omvorming van ProRail? | | |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te delen met de Tweede Kamer welke fiscale afspraken er gemaakt zijn en zijn vastgelegd in een of meerdere rulings. Graag ontvangen zij een overzicht waarin één voor één de inhoudelijke en financiële afspraken zijn weergegeven. | **Inleiding:** *"Financiële gevolgen"* en Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 8 - 9 |
| **CDA** | Verder vragen zij of ProRail gecompenseerd wordt voor de gemiste btw-ontvangsten binnen de begroting van I&W of dat I&W daarvoor middelen ontvangt van de begroting van Financiën. Deze leden willen tevens graag weten of de compensatie van ProRail forfaitair (ieder jaar gelijk) is. Deze leden zien daarbij namelijk het risico dat er een prikkel ontstaat om minder te investeren. | **Inleiding:** *"Financiële gevolgen"* en Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 8 - 9 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Immers als ProRail meer investeert dan de compensatie, komen ze geld tekort en als zij meer investeren dan waar de compensatie van uitgaat dan houden ze over. | | |
| **CDA** | Indien ProRail gecompenseerd wordt voor het exacte bedrag van de btw-aftrek, zodat ProRail 'in voorkomende gevallen de btw niet hoeft door te berekenen aan derden', is dat dan ook de vormgeving die is goedgekeurd door de Europese Commissie? | *"Financiële effecten omvorming"* | p. 61 |
| **GL** | Ook de btw-effecten op de gebruiksvergoeding zal in lagere regelgeving worden gecompenseerd. Is deze dan eveneens tijdelijk? | *"Financiële effecten omvorming"* | p. 61 |
| **SP** | Welke oplossing is er inmiddels gevonden voor het feit dat NS en andere spoorwegondernemingen de btw niet meer mogen aftrekken? Deze leden vragen de regering of het klopt dat de compensatie in tijd beperkt is tot 2040, en mogelijk al eindigt in 2031. Wat gebeurt er daarna? En hoe verhoudt zich dat tot de uitspraken van de regering dat de sector geen financieel nadeel mag ondervinden van de omvorming? | *"Financiële effecten omvorming"* | p. 61 |
| **SP** | In de huidige situatie publiceert ProRail jaarlijks een beheerplan waarbij de sector adviesrecht heeft. Kan de regering toelichten wat er met deze samenwerkingsverplichting gebeurt in de nieuwe situatie en waarom hiervoor gekozen is? Welke samenwerkingsverplichtingen blijven er na de omvorming over of komen erbij? Kan de regering toelichten waarom deze verplichtingen in haar ogen beter zijn dan de huidige? | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **Verhoudingen tot Europese regelgeving** | | | |
| **CDA** | Kan de regering aangeven of zij verwacht dat deze verandering kan leiden tot verslechtering op het punt van veiligheid? | *"Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan"* | p. 35 |
| **Advies** | | | |
| **CDA** | Deze leden horen graag of de regering bereid is dit tussentijds te monitoren, indien de omvorming in de praktijk wel voor meer regeldruk zorgt.<br><br>Voor welke betrokken stakeholders zal de omvorming wel gevolgen hebben voor de regeldruk? | *"Financiële effecten omvorming"*<br><br>**Inleiding:** *"Datum inwerkingtreding van de omvorming tot zbo"* | p. 64<br><br>p. 10 |
| **CDA** | De leden van de CDA-fractie vragen te reflecteren op de kritiek van het Interprovinciaal overleg (IPO). Is de regering bereid te onderzoeken wat het effect van onderhavig wetsvoorstel is op de investeringen door derden in het hoofdrailnet? Wat is de rol van provincies in de nieuwe situatie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel? Welke invloed hebben zij? | *"Werken voor derden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur"* | p. 51 |
| **Internetconsultatie** | | | |
| **CDA** | Deze leden lezen in de consultatie van de lagere regelgeving dat werkgeversorganisatie VNO-NCW stelt dat er geen invulling is gegeven aan de algemene samenwerkingsplicht. Waarom is dat niet het geval? VNO-NCW vraagt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook een opdrachtgevers- en klanten/stakeholderberaad te organiseren. Waarom wordt dit niet gedaan? Hoe is dit geregeld voor de omvorming van ProRail? Is de regering niet van mening dat het goed is voor een uitvoeringsorganisatie met zoveel betrokkenen om frequent in overleg te treden met alle betrokkenen? | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **CDA** | Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) geeft aan dat het besluit biedt onvoldoende zekerheid biedt dat ProRail na omvorming onafhankelijk zijn functies kan blijven vervullen. Hoe kan de regering verzekeren dat ProRail dit wel kan blijven doen? En hoe wil de regering zorgen voor een heldere taakverdeling en toedeling in het wetsvoorstel? | *"Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan"*<br><br>**Inleiding:** *"Waarom ProRail omvormen tot zbo"* | p. 29<br><br>p. 2-5 |
| **CDA** | Vakbond FNV geeft aan dat duidelijkheid ontbreekt over samenwerkingsverplichtingen. Kan de regering aangeven hoe ervoor wordt gezorgd dat deze duidelijkheid wel ontstaat? | **Algemeen deel** | p. 19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **CDA** | FNV geeft verder aan dat de financiële en fiscale effecten van de omvorming niet volledig zijn. Kan de regering aangeven wat ontbreekt? Hoe wordt voorkomen dat het wetsvoorstel alsnog kan leiden tot stijgende prijzen en ten koste kan gaan aan investeringen aan het spoor? | *"Financiële effecten van de omvorming"* | p. 61 |
| **GL** | Deze leden hechten sterk aan een goede samenwerking tussen alle spoorpartijen. Dat is primair wat een goede dienst aan reizigers en vrachtsector mogelijk maakt. | **Algemeen deel** | p. 19 |
| **Inwerkingtreding** | | | |
| **VVD**<br><br>**D66** | De omvorming halverwege het jaar plaats laten vinden zou tot moeilijkheden binnen de organisatie kunnen leiden. Hoe ziet de regering dit? Ook met het oog op de huidige moeilijke situatie rondom corona vragen deze leden of het benoemde tijdpad wel haalbaar is.<br><br>De leden van de D66-fractie vragen welke termijn van invoering de regering nu voor ogen heeft. Hoe beoordeelt de regering de onder meer de door de ondernemingsraad van ProRail gesignaleerde zorg over het doorvoeren van deze wijziging per 1 juli 2021 in plaats van 1 januari 2022 en de risico's die dat met zich meebrengt om gedurende een lopend boekjaar een stelselwijziging als deze door te voeren? | **Inleiding:** "*Datum van inwerkingtreding omvorming tot zbo*" | p. 10 |
| **VVD** | Er zijn nog steeds veel vragen rondom de financiële aspecten van de omvorming van ProRail. Kan de regering onduidelijkheden wegnemen? | "*Financiële effecten van de omvorming*" en<br>Bijlage 3 Overzicht financiële gevolgen | p. 61 |
| **VVD** | Daarnaast wordt er door verschillende partijen aangegeven dat de omvorming zou leiden tot afleiding van hetgeen er echt toe doet, namelijk een goed functionerend spoorsysteem. Kan de regering deze zorgen wegnemen? | **Algemeen deel**<br>"*Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*" | p. 19<br><br>p. 32 |

# Samenwerkingsvisie ProRail - IenW




**18 mei 2020**

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

ProRail

# Inleiding

Dit document bevat de visie van IenW en ProRail op de samenwerking tussen ProRail zbo als opdrachtnemer en IenW als opdrachtgever en eigenaar.

De Kaderwet zbo's, instellingswet en onderliggende regelgeving bieden het kader en de formele afspraken over sturing, verantwoording en samenwerking.
Deze samenwerkingsvisie gaat over het bijbehorende gedrag dat de uiteindelijke samenwerking maakt of breekt. De visie bevat samenwerkingsuitgangspunten en beschrijft hoe we met elkaar omgaan in voorspoedige en in lastige situaties en bevat elementen over sturing en verantwoording.

Deze visie is een resultaat van verschillende gesprekken over samenwerking, sturing en verantwoording tijdens managementsessies, met de stuurgroep en met individuele medewerkers. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsprincipes, zoals de handreiking samenwerking IenW-ProRail bij projecten.

We zijn we ons ervan bewust dat een overgang naar ander samenwerkingsgedrag tijd nodig heeft. We groeien daar met elkaar naartoe.

De samenwerkingsvisie tussen IenW en ProRail bevat de visie en gedragsuitgangspunten voor de samenwerking en tussen ProRail zbo en IenW.

# ONZE SAMENWERKINGSVISIE

**Zo versterken we onze samenwerking en gaan we de groei op het spoor faciliteren**

ProRail

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## 1 WE ZETTEN REIZIGERS EN VERLADERS VOOROP

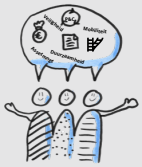
- We zijn partners in de spoorketen
- We focussen op het realiseren van afgesproken prestaties
- We denken in mogelijkheden en niet in beperkingen

## 2 WE VERSTERKEN ELKAAR DOOR GOED SAMEN TE WERKEN

- We kennen elkaar en elkaars belangen
- We verrassen elkaar niet, eerst luisteren, dan praten, dan schrijven
- We vragen hulp aan elkaar en bieden hulp aan
- Escaleren is oké!

## 3 WE ZIJN ROLVAST EN MAKEN EEN HELDER ONDERSCHEID TUSSEN 'WAT' EN 'HOE'

- We werken samen vanuit onze eigen rol
- IenW is verantwoordelijk voor het 'Wat'
- ProRail is verantwoordelijk voor het 'Hoe'
- We adviseren over elkaars rol vanuit de eigen expertise



## 4 WE WERKEN EN ADVISEREN INTEGRAAL

- We bekijken prestaties en middelen in samenhang
- ProRail betrekt alle aspecten van haar bedrijfsvoering in een integraal advies of besluit
- We maken dilemma's expliciet

## 5 WE STUREN EN VERANTWOORDEN OP HOOFDLIJNEN

- Transparantie is het uitgangspunt, vaker langskomen, minder papier opsturen
- IenW stuurt op hoofdlijnen en mengt zich niet in de dagelijkse praktijk
- De reguliere verantwoording door ProRail kan op hoofdlijnen

## 6 WE WERKEN SAMEN IN EEN GELIJKWAARDIGE STURINGSDRIEHOEK

- We werken samen in de sturingsdriehoek
- We zorgen voor checks en balances met de driehoek

## 7 WE INTERVENIËREN OP PASSENDE WIJZE

- We blijven naast elkaar staan
- We interveniëren voorspelbaar
- We voeren het echte gesprek

# 1

**HOOFDLIJN:**

## We zetten reizigers en verladers voorop

**GUIDING PRINCIPLES:**

- **We zijn partners in de spoorketen**
  ProRail en IenW werken samen in een mobiliteitsketen, die ook bestaat uit andere partijen zoals vervoerders, regionale overheden en spooraannemers. We zijn samen met de spoorketen gericht op het leveren van optimale vervoersprestaties voor vervoerders, reizigers en verladers. Ketenpartners en andere stakeholders zijn belangrijk om resultaten te kunnen behalen. We weten wat er in de spoorsector leeft en betrekken de sector bij ons werk.

- **We focussen op het realiseren van afgesproken prestaties**
  In de sturing en samenwerking richten we ons op de afgesproken prestaties. Afspraken over prestatiedoelen en prestatieniveaus liggen vast in de regelgeving en worden jaarlijks tussen IenW en ProRail besproken binnen de planning & controlcyclus.
  Bij het vaststellen van de verplichtingen en doelen leggen we een relatie tussen de beschikbare middelen en de verwachte prestaties. Voor de lange termijn is deze relatie globaler dan voor de korte termijn en eenmalige opdrachten.

- **We denken in mogelijkheden en niet in beperkingen**
  In het bedenken van en werken aan oplossingen voor mobiliteitsuitdagingen denken we in wat er wel kan en laten we ons niet op voorhand beperken door mogelijke obstakels. We zijn creatief en staan onszelf toe om ‘out-of-the box’ na te denken over optimale oplossingen voor vervoerders, reizigers, verladers, en de efficiënte besteding van het belastinggeld.

# 2

**HOOFDLIJN:**

## We versterken elkaar door goed samen te werken

**GUIDING PRINCIPLES:**

Wederzijds vertrouwen is niet afdwingbaar en moet worden opgebouwd, zeker in een nieuwe samenwerkingsrelatie, nieuwe rol of bij nieuwe collega's. Een op samenwerking gerichte houding houdt in:

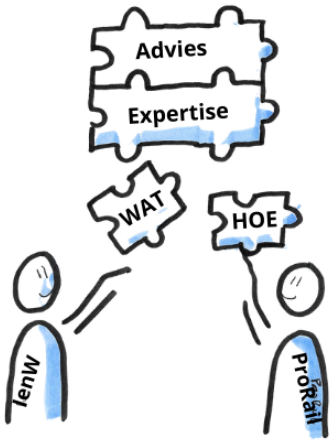
- **We kennen elkaar en elkaars belangen**
  We weten met wie we samenwerken en kennen elkaars rollen en beweegredenen. Dit realiseren we onder meer door elkaar fysiek op te zoeken, mee te nemen, door te vragen en informatie met elkaar te delen. ProRail heeft inzicht in het politiek bestuurlijke proces en IenW in de uitvoering.

- **We verrassen elkaar niet, eerst luisteren, dan praten, dan schrijven**
  We praten met elkaar voordat we gaan schrijven. Het is belangrijk om ook eerst echt goed te luisteren om elkaar te begrijpen en niet te luisteren om te kunnen reageren**.** We zoeken elkaar proactief en tijdig op. We informeren elkaar bij relevante ontwikkelingen. Zo betrekt IenW ProRail bij een mogelijk nieuw politiek kader en informeert ProRail IenW bij mogelijk tegenvallers in projecten. Daarmee voorkomen we verrassingen.

- **We vragen hulp aan elkaar en bieden hulp aan**
  We willen elkaar helpen en staan daar voor open. We wachten niet met het bespreken van relevante ideeën of problemen totdat we ze hebben uitgewerkt of opgelost, maar nemen elkaar mee in gedachtevorming en uitwerking.

- **Escaleren is oké!**
  Als het spannend wordt, moeten we elkaar vaker zien. Samenwerking is nodig om resultaten te behalen. Dit betekent niet dat er geen meningsverschillen of geschillen zullen zijn. Verhoudingen kunnen verstoren, vertrouwen kan dalen en samenwerking kan moeizaam worden. Het optreden van problemen zal regelmatig blijven voorkomen, en het oplossen daarvan is een onderdeel van onze samenwerking. Juist op momenten dat moeilijk wordt, is samenwerking erg belangrijk. Dan zoeken we elkaar vaker op.

# 3




**HOOFDLIJN:**

## We zijn rolvast en maken een helder onderscheid tussen “Wat” en Hoe”

**GUIDING PRINCIPLES:**

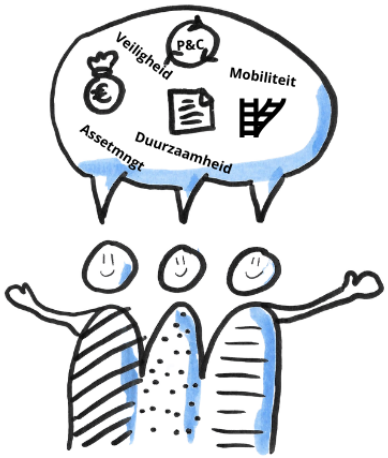
- **We werken samen vanuit onze eigen rol**
  IenW en ProRail werken samen aan een optimaal spoorproduct voor reizigers en verladers. We zijn ons bewust van onze rol en zijn daar scherp in.

- **IenW is verantwoordelijk voor het ‘Wat’**
  IenW bepaalt de financiële en beleidsmatige kaders voor de spoorsector en legt verantwoording af aan de Eerste en Tweede Kamer over de uitvoering van dat beleid, de besteding van de publieke middelen en het functioneren van het zbo ProRail. IenW is professioneel opdrachtgever en eigenaar en zorgt voor een tijdige, heldere, eenduidige en realistische opdracht richting ProRail. IenW benut de door ProRail opgebouwde kennis en kunde van het mobiliteitsdomein en de spoorsector bij de beleidsvorming.

- **ProRail is verantwoordelijk voor het “Hoe”**
  ProRail is binnen de door IenW meegegeven kaders zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van haar taken en het bereiken van de doelen. ProRail heeft binnen de kaders de vrijheid om financiële en operationele afwegingen en keuzes te maken. ProRail beslist over haar bedrijfsvoering en is in dat kader verantwoordelijk voor het formuleren en implementeren van haar strategie.

- **We adviseren over elkaars rol vanuit de eigen expertise**
  We versterken elkaar door te challengen op andermans rol. Dat doen we vanuit de eigen expertise. Zo is ProRail als professioneel infrabeheerder, met haar kennis en ervaring de “trusted advisor” van IenW. ProRail kan gevraagd en ongevraagd adviseren over beleidsmatige vraagstukken en adviseert over de uitvoerbaarheid van beleidsinitiatieven en regelgeving. IenW vraagt op haar beurt door in overleggen met ProRail over het ‘hoe’ en stelt vanuit haar rol kritische vragen over bijvoorbeeld het bereiken van de vastgestelde doelen.

# 4




**HOOFDLIJN:**

## We werken en adviseren integraal

**GUIDING PRINCIPLES :**

- **We bekijken prestaties en middelen in samenhang**
  IenW en ProRail bekijken de afgesproken en vastgestelde prestaties in samenhang met de andere afspraken en het beschikbare budget. We leggen deze relatie continu en voeren daarover het gesprek in de driehoek.
  Zo bespreken ProRail en IenW of en wat ProRail meer of beter kan doen indien extra budget beschikbaar komt en vindt eenzelfde gesprek plaats indien minder middelen beschikbaar zijn. De planning & controlcyclus sluit logisch aan op de begrotingscyclus van IenW.

  Hierbij wegen we de volgende aspecten mee:
  - de beleidsmatige wensen;
  - de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de infrastructuur;
  - de ontwikkeling (aanleg en verbetering) van infrastructuur;
  - de continuïteit en doelmatigheid van de ProRail-organisatie;
  - de beschikbare middelen.

- **ProRail betrekt alle aspecten van haar bedrijfsvoering in een integraal advies of besluit**
  In haar werk, besluitvorming en advisering kijkt ProRail door alle bedrijfseenheden heen. In een besluit is altijd aandacht voor de gevolgen binnen de hele organisatie. Zo bevat een advies over efficiënte doorstroming van spoorvervoer over wissels ook beslisinformatie over veiligheid en duurzaamheid.

- **We maken dilemma’s expliciet**
  IenW en ProRail werken en adviseren met open vizier. We maken elkaar deelgenoot van dilemma’s en verschuilen ons niet. We zijn open en eerlijk. Achterliggende belangen en verschillende invalshoeken van vraagstukken worden open op tafel gelegd.

# 5

**HOOFDLIJN:**

## We sturen en verantwoorden op hoofdlijnen

**GUIDING PRINCIPLES:**

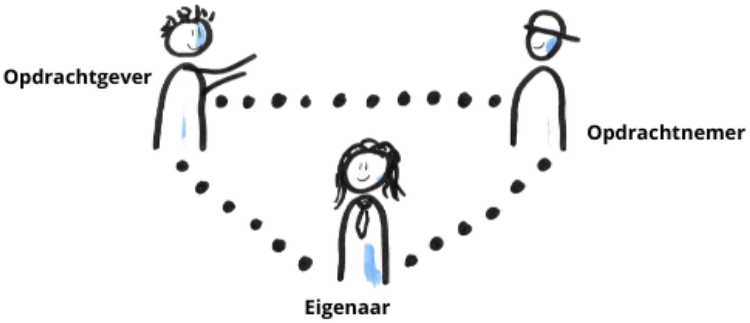
- **Transparantie is het uitgangspunt, vaker langskomen, minder papier opsturen**
  We zijn transparant in ons werk. We delen informatie over de maatschappelijke taak waar we samen voor aan de lat staan. Dit doen we bij voorkeur in persoonlijke gesprekken, zodat vragen gesteld kunnen worden en toelichting kan worden gegeven. ProRail levert op verzoek alle informatie die nodig is voor IenW om haar rol goed te kunnen vervullen.

- **IenW stuurt op hoofdlijnen en mengt zich niet in de dagelijkse praktijk**
  IenW geeft geen gedetailleerde instructies aan ProRail, maar geeft de ruimte en de verantwoordelijkheid aan ProRail om taken zelfstandig uit te voeren en de afgesproken resultaten te behalen. We voeren het gesprek op de grote lijnen en spreken over operationele incidenten als illustratief voorbeeld of op het moment dat deze de hoofdlijnen significant aantasten.

- **De reguliere verantwoording door ProRail kan op hoofdlijnen**
  Je kunt alles van me krijgen, als je maar op tijd vertelt hoe je het wil hebben. ProRail verantwoordt zich op hoofdlijnen over gerealiseerde activiteiten, de geleverde prestaties en de bestede middelen. IenW hoeft niet alles te weten, maar ontvangt in de rapportages de relevante informatie (die ook vereist is voor de IenW-begrotings- en verantwoordingscyclus). We blijven in gesprek over welke informatie relevant is. Als IenW behoefte heeft aan informatie, maakt zij dit tijdig duidelijk in overleg met ProRail.

| **Maatwerk in verantwoordingsinformatie** |
| --- |
| Verantwoording op hoofdlijnen gaat vanuit het vertrouwen dat indien de Minister of de Kamer incidenteel behoefte hebben aan méér informatie, deze ad hoc wordt geleverd.<br><br>Bij het bepalen van de reguliere sturingsmiddelen, wordt de verantwoordingslast die dat met zich meebrengt meegewogen. |

# 6




**HOOFDLIJN:**

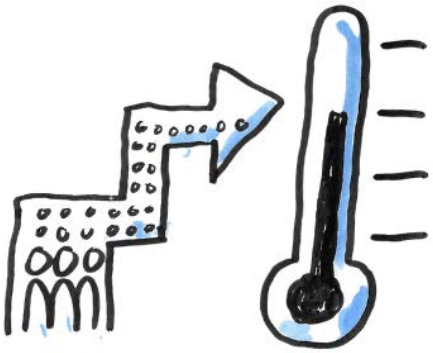
## We werken samen in een gelijkwaardige sturingsdriehoek

**GUIDING PRINCIPLES:**

- **We werken samen in de sturingsdriehoek**
  In de samenwerking betrekken we alle drie de rollen. De eigenaar, de opdrachtgever en opdrachtnemer. Wij weten wat we van elkaar verwachten en stemmen deze verwachtingen op elkaar af. Het gesprek daarover vindt plaats in de “sturingsdriehoek”.
  - **De Eigenaar,** FMC-Gozo, is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en de continuïteit van de zbo-organisatie en het licht van de uitvoering van de taken, en oefent in dat kader financieel en bedrijfsmatig toezicht uit op het zbo.
  - **De Opdrachtgever,** DGMo - OVS, is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakinhoudelijke sturingsrelatie, de bijbehorende wet- en regelgeving en de te maken beleidskeuzes gericht op het nastreven van meerjarige doelen. De opdrachtgever definieert de kwaliteit van de taakuitoefening, voert beleidsevaluaties uit en houdt toezicht op de uitvoering van de opgedragen taken en prestaties.
  - **De Opdrachtnemer,** ProRail, is verantwoordelijk voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever bij toekomstige en onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

- **We zorgen voor checks & balances met de driehoek**
  - We blijven acteren vanuit de eigen rol. Van daaruit zullen we een evenwicht en optimalisatie vinden tussen aspecten van capaciteit, kwaliteit, financiën, expertise en omvang van de organisatie.

# 7



**HOOFDLIJN:**

## We interveniëren op passende wijze

**GUIDING PRINCIPLES:**

- **We blijven naast elkaar staan**
  Het is onvermijdelijk dat we af en toe in zwaar weer verkeren. Tegenslagen en politieke of maatschappelijke druk zijn geen enkele organisatie vreemd. Ook in deze situaties blijven ProRail en IenW naast elkaar staan. Ook als we het niet met elkaar eens zijn, de samenwerking even wat stroever loopt, blijven we elkaar vertrouwen en komen we er samen uit.

- **We interveniëren voorspelbaar**
  ProRail en IenW interveniëren op een heldere en voorspelbare wijze. Beide partijen beschikken over instrumenten waarmee zij grenzen kunnen aangeven. IenW intervenieert conform het interventiemenu dat zij hanteert voor alle zbo's die onder haar ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Zo kan zij een verbeterprogramma vragen of goedkeuring onthouden aan een besluit. ProRail heeft de mogelijkheid om via uitvoeringstoetsen en binnen de planning- en controlcyclus duidelijk te maken dat de gevraagde prestaties niet onder de bestaande randvoorwaarden (middelen, capaciteit, omgeving) kunnen worden verwezenlijkt. Over de te zetten stappen zijn we voorspelbaar, transparant en voeren we tijdig met elkaar het gesprek.

- **We voeren het echte gesprek**
  In moeilijke situaties is het belangrijk om het echte gesprek te voeren en het contact te intensiveren. We ruimen tijd in om belangen, dilemma's en afwegingen met elkaar te bespreken. We gebruiken het driehoeksoverleg om een evenwichtig gesprek te voeren vanuit ieders rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij blijven we alle uitgangspunten van deze samenwerkingsvisie vooropstellen.

## Bijlage 3 bij Nota naar aanleiding van het verslag

In deze bijlage vindt u nadere informatie omtrent de financiële gevolgen van de omvorming zoals deze zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2021 van IenW.

**Financiële gevolgen**
De financiële gevolgen van de omvorming zijn berekend op basis van inwerkingtreding van de omvorming tot zbo per 1 juli 2021 en worden met name bepaald door de fiscale effecten van de omvorming. Hierin zijn eenmalige (financiële) gevolgen te onderkennen vanwege de transitie van Railinfratrust en ProRail BV naar een zbo. Daarnaast is er een aantal structurele (financiële) gevolgen die voortvloeien uit de gewijzigde fiscale positie door de zbo-vorming. Voor alle fiscale gevolgen geldt dat een uitgavenverhoging of –verlaging van het ministerie IenW leidt tot een even grote verhoging of verlaging van de belastinginkomsten bij de Belastingdienst en dat deze effecten dus budgettair neutraal uitpakken voor de rijksbegroting.
Behalve de fiscale effecten is er sprake van geringe financiële gevolgen vanwege de aanpassing van de organisatie van ProRail voor de zbo-status (o.a. voldoen aan vigerende wet- en regelgeving) en de aanpassing van de administratieve systemen voor de gewijzigde fiscale status. Alle gevolgen en hoe ik deze heb opgelost, worden hieronder verder toegelicht.

### 1. Fiscale effecten

De begrotingsmutaties voor de ontwerpbegroting 2021 van IenW zijn in onderstaande tabel gepresenteerd (in € mln.):

| **Omschrijving** | **Artikel** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **struc.** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Eenmalig* | | | | | | | |
| w.v. vennootschaps-belasting | IF 13.07 | 4.458 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| w.v. dividendbelasting | IF 13.07 | 1.975 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| w.v. btw | IF 13.07 | 714 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Structureel* | | | | | | | |
| w.v. btw apparaat | IF 13.02 | -31 | -67 | -67 | -67 | -67 | -67 |
| w.v. btw derden | IF 13.02 | 13 | 23 | 23 | 23 | 23 | 0 |
| w.v. energiebelasting | IF 13.02 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| w.v. vennootschaps-belasting | IF 13.02 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | | | | | | | |
| Totaal IF-uitgaven | IF 13 | 7.132 | -40 | -40 | -40 | -40 | -63 |
| Totaal FIN-inkomsten | | 7.132 | -40 | -40 | -40 | -40 | -63 |
| **Totaal Rijksbegroting** | | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** | **0** |

*Toelichting eenmalige effecten*
De bedragen voor de eenmalige effecten van vennootschapsbelasting en dividendbelasting zijn gebaseerd op een met de Belastingdienst overeengekomen berekenings- en waarderingssystematiek. Dit wordt vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst tussen de Belastingdienst en ProRail BV en RIT BV. Die systematiek is in eerste instantie toegepast op de balans van ProRail per ultimo 2019. De grondslag voor de te betalen vennootschapsbelasting en de dividendbelasting wordt bepaald door de waarde in het economische verkeer van de onderneming op de peildatum. Die waarde zal, wanneer de BV wordt geliquideerd, hoger zijn dan de nu berekende waarde per ultimo 2019 en daarmee zullen ook de daarop gebaseerde belastingaanslagen voor die belastingen hoger uitvallen. Hoeveel hoger is pas bekend op het moment dat de slotbalans is opgemaakt en de waardering is afgerond. In de berekeningen is al zo goed mogelijk rekening gehouden met de toekomstige waarde- en prijsstijging van de vermogensbestanddelen tot 30/6/2021. De nu opgenomen begrotingsbedragen worden in de ontwerpbegroting 2022 gecorrigeerd voor de uiteindelijk te betalen vennootschaps- en dividendbelasting. Materieel maakt dit voor het totale financiële beeld niet uit, omdat voor deze

effecten ongeacht de omvang is afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast.

Voor de eenmalig te betalen btw vanwege de transitie is de berekening gemaakt naar de stand zoals die op 1/1/2021 zou zijn. Nu de beoogde datum van inwerkingtreding van de omvorming opschuift moeten nieuwe berekeningen worden gemaakt en mogelijk ook nieuwe afspraken met de Belastingdienst. Het is daarom op dit moment nog niet te zeggen of het uiteindelijke eenmalige btw-bedrag hoger of lager uit zal komen. Dit maakt materieel voor het totale financiële beeld niet uit, omdat ook voor dit effect ongeacht de omvang is afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast. Ook hier geldt dat de bedragen in de ontwerpbegroting 2022 worden gecorrigeerd voor de uiteindelijke te betalen btw. Zowel voor het Rijk, ProRail als de sector levert dit dus geen kosten op.

*Toelichting structurele effecten*
De in de tabel genoemde gevolgen voor de IenW-begroting betreffen de structurele belastingeffecten die het gevolg zijn van de door de omvorming gewijzigde fiscale positie van ProRail. De bedragen voor het begrotingsjaar 2021 zijn lager dan de structurele bedragen in de jaren daarna omdat rekening is gehouden met voorgenomen inwerkingtreding van de omvorming per 1/7/2021.

In de eerste plaats betreft dit de btw-vrijval voor de begroting van IenW doordat ProRail als zbo voor de wettelijke taken niet onder het btw-regime valt. Weliswaar leidt dit in eerste instantie tot hogere kosten doordat ProRail de aan aannemers en leveranciers betaalde btw niet meer in aftrek kan brengen. Daar staat tegenover dat ProRail zelf geen btw meer over die activiteiten hoeft te berekenen aan het ministerie van IenW inclusief de gebruiksvergoeding. Hierdoor ontstaat per saldo een positief resultaat voor de begroting van IenW. Dit werkt voor de rijksbegroting als geheel budgettair neutraal uit omdat hier een even grote verlaging van de belastinginkomsten tegenover staat.

Ten tweede is er vanwege het vervallen van btw over wettelijke taken ook een structureel kostenverhogend effect voor derden die opdracht geven aan ProRail voor het aanleggen van infrastructuur waarvan ProRail het eigendom verwerft of de beschikkingsmacht heeft. Zoals reeds eerder aan de Kamer toegezegd wordt deze kostenverhoging door mij gecompenseerd. De structurele reeks van 23 miljoen Euro laat de gevolgen hiervan zien voor de IenW-begroting. Hiertoe heeft samen met betrokken partijen een inventarisatie plaatsgevonden van lopende en geplande infrastructurele projecten. Afgesproken is dat derden hun kostenvoordeel materieel kunnen behouden tot 2040 (in verband met het OV Toekomstbeeld 2040) en dat de regeling in 2034 samen met de decentrale overheden zal worden geëvalueerd om te bekijken of voortzetting na die tijd in de rede ligt.

Tenslotte zijn er nog enkele kleine structurele effecten vanwege het vervallen van de teruggaafregeling c.q. een andere tarifering in de energiebelasting en mogelijk hogere structurele vpb-aanslagen. ProRail BV is nu als geheel vennootschapsbelastingplichtig maar maakt met haar activiteiten nagenoeg of helemaal geen winst. Dit leidt dan ook jaarlijks tot geen of heel geringe betalingen aan vennootschapsbelasting. Als zbo zal ProRail ook over eventuele winst vennootschapsbelasting moeten betalen. Een zbo kan als publiekrechtelijk rechtspersoon recht hebben op enkele vrijstellingen in de vennootschapsbelasting. De inschatting is dan ook dat het bij het zbo ProRail eveneens om zeer kleine bedragen zal gaan die het aan vennootschapsbelasting zal moeten betalen. Daarom is afgesproken om ProRail zbo jaarlijks voor € 1 miljoen te compenseren. De verwachting is dat de te heffen vennootschapsbelasting daar ruim onder zal blijven. Doordat ook deze kleine posten worden gecompenseerd, wordt voorkomen dat deze aan derden worden doorberekend.

*Toelichting overige effecten*
Nog niet in de tabel opgenomen zijn de laatste – in omvang beperkte - fiscale effecten waarover nog gesprekken lopen met de Belastingdienst. Deze effecten zullen in de ontwerpbegroting 2022 worden opgenomen. Ook hiervoor geldt dat dit materieel voor het totale financiële beeld niet uitmaakt, omdat ik voor dit effect ongeacht de omvang met de minister van Financiën heb afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast. Zowel voor het Rijk, ProRail als de sector levert dit dus geen kosten op.

Alle fiscale effecten worden gecompenseerd door middel van kadercorrecties. Tegenover iedere uitgavenverhoging staat immers een even grote toename van de belastinginkomsten en vice versa. Voor de Rijksbegroting is het effect per saldo structureel nihil.

## 2. Transitiekosten omvorming

De transitie leidt tot zowel eenmalige als structurele kosten. Deze zijn echter zeer beperkt in vergelijking met de reguliere kosten van ProRail voor exploitatie, onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur.

De mutaties zijn in onderstaande tabel gepresenteerd (in € mln.).

| **Omschrijving** | **Artikel** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **struc.** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Eenmalig* | | | | | | | |
| Aanloopkosten van 2018-2021 | IF 13.02 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Structureel* | | | | | | | |
| Apparaat ProRail | IF 13.02 | | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | | | | | | | |
| **Totaal transitiekosten** | **IF 13.02** | **8** | **3** | **3** | **3** | **3** | **3** |

De eenmalige kosten die gemoeid zijn met de transitie hebben onder meer betrekking op de totstandkoming van de instellingswet, de lagere regelgeving, de planning en control cyclus en de implementatie. Het gaat daarbij om de personele en materiële kosten van ProRail, benodigde inhuur, adviesdiensten en overige out of pocket kosten. Deze kosten hebben betrekking op de jaren 2018 tot en met 2021 en variëren van jaar tot jaar. De totale transitiekosten in deze periode worden geraamd op € 8 miljoen. Ter vergelijking: uitgedrukt in de totale kosten van ProRail (ca. €10 miljard) in die periode gaat het om minder dan 0,1%.

In de tweede plaats leidt de omvorming tot structurele kosten voor de organisatie van ProRail. Het gaat onder meer om het voldoen aan de Wet openbaarheid van bestuur, een splitsing van de administratie in verband met fiscale eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse toetsen door Bureau ICT-toetsing en het van toepassing zijn van regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Wet Nationale ombudsman en de Wet markt- en overheid. Tegelijkertijd is er ook sprake van besparingen, bijvoorbeeld door minder en minder gedetailleerde rapportages. Uit berekeningen blijkt dat de structurele kosten in de orde van grootte van € 3 miljoen per jaar uitkomen. Dat is minder dan 0,2% van de totale jaarlijkse kosten van ProRail.

Deze kosten worden opgevangen in de jaarlijkse bijdragen voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing.