

Inleiding

In de aanloop naar de definitieve besluitvorming in het kabinet over de omvorming van ProRail in een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (hierna: zbo) hebben gesprekken plaatsgevonden met diverse belanghebbenden. Zo is gesproken met reizigers- en consumentenorganisaties (w.o. de consumentenorganisaties uit het Locov en de Maatschappij voor Beter OV), partijen uit de goederenvervoersector (w.o. KNV, Deltalinqs, DB Schenker, EVO, RailGood, Havenbedrijf Rotterdam), reizigersvervoerders (FMN en NS), aannemers (Strukton, Assetrail, BAM en Volkerrail), decentrale overheden (IPO, VOC/VNG), de FNV, de ondernemingsraad van ProRail en VNO-NCW. Ook is aan de consumentenorganisaties in het Locov om advies gevraagd en heeft het IPO in een brief haar reactie gegeven op de voorgenomen keuze van het kabinet om van ProRail een zbo te maken.

Op basis van de gevoerde gesprekken en schriftelijke reacties kunnen de volgende thema's worden onderscheiden die door de belanghebbenden onder de aandacht zijn gebracht:

1. Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel
2. Timing van het besluit mede in relatie tot de marktscenario's
3. De huidige cultuurverandering bij ProRail
4. Operationele aspecten
5. Financiële aspecten
6. Europees rechtelijke aspecten
7. Opdrachtgeverschap IenM
8. Gesignaleerde kansen bij de omvorming van ProRail

Per thema wordt op hoofdlijnen weergegeven welke opmerkingen door de stakeholders zijn gemaakt en wordt vervolgens aangegeven op welke wijze hiermee is of wordt omgegaan. Hierbij worden de volgende categorieën gehanteerd:

- a. Geborgd in het besluit van het kabinet
- b. Wordt in de op te stellen regelgeving opgenomen
- c. Wordt met partijen nog nader uitgewerkt in het vervolgproces
- d. Wordt niet meegenomen/ geen effect op besluit

1. Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Ondernemingsraad, vakbonden, VNO-NCW, (goederen-) vervoerders en verladers, reizigers-en consumenten-organisaties	Zorgen over mogelijke gevolgen van de omvorming op de arbeidsvoorwaarden en pensioenrechten van de medewerkers van ProRail.	a. Bij de instelling van het zbo ProRail zal een uitzondering worden gemaakt op het gebied van de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel. Daarmee behouden de medewerkers van ProRail hun eigen CAO, pensioen bij het Spoorwegpensioenfonds en werknemersstatus. Dit is van belang voor het borgen van kennis binnen de sector.
	Wat gebeurt er met de huidige topstructuur van ProRail?	a. De recent ingevoerde topstructuur van ProRail met een Raad van Bestuur en een Executive Committee blijft onveranderd in de nieuwe rechtsvorm.
	Wat gebeurt er met de Raad van Commissarissen?	a. De Raad van Commissarissen (RvC) zal vervallen aangezien een zbo geen RvC kent. In lijn met het kabinetsbeleid zal geen Raad van Toezicht worden ingesteld. De toezichthoudende taken van de RvC zullen waar relevant worden ingevuld door mijn ministerie.

2. Timing van het besluit mede in relatie tot de marktscenario's

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Reizigers-en consumenten-organisaties, (goederen-) vervoerders en verladers, vakbonden, ondernemingsraad en VNO-NCW	Vragen en opmerkingen over de timing van het besluit. Waarom nu besluit over herpositionering nemen? Waarom niet meenemen met de marktscenario's?	d. In de kamerbrief zijn de overwegingen nogmaals toegelicht. Er is bewust gekozen om niet te wachten tot het onderzoek naar de marktordeningsscenario's gereed is, maar om nu duidelijkheid te scheppen en daarmee een einde te maken aan onzekerheid onder het personeel over de arbeidsvoorwaarden en pensioenen. Het is een no-regret stap om ProRail publiekrechtelijk vorm te geven. Het gaat om een organisatie met publieke taken grotendeels gefinancierd met publieke middelen. Hier past een publiekrechtelijke organisatievorm bij. Daarnaast geldt dat de uitkomsten van de scenariostudie kunnen worden betrokken bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin de publiekrechtelijke vormgeving van ProRail wordt geregeld.

3. Huidige cultuurverandering bij ProRail

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
FNV, VNO-NCW, (goederen-) vervoerders en verladers, Maatschappij voor beter OV	Waardering voor de verbeteringen die zijn doorgevoerd en meer open houding sinds de komst van het nieuwe management en zorg dat deze door het transitieproces op de achtergrond geraken.	c. De weg die ProRail onder de leiding van de nieuwe Raad van Bestuur inslaat wordt door het ministerie ondersteund. De opdracht van de rvb blijft om transparant en aanspreekbaar te zijn en nauw samen te werken met de sector. De omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijke organisatie is een logische vervolgstap. Een vervolgstap die ervoor zorgt dat de weg die wordt ingeslagen ook institutioneel wordt verankerd in wet- en regelgeving en niet afhankelijk is van de al dan niet goede samenwerking van personen. Het streven is om de transitie zo soepel mogelijk te laten verlopen.
Consumentenorganisaties in het Locov	Hoe blijven contacten tussen ProRail en de consumentenorganisaties en het adviesrecht van Locov geborgd?	b. De contacten tussen consumentenorganisaties en ProRail kunnen onverminderd doorgaan. Het adviesrecht van consumenten in relatie tot de NS is opgenomen in de Wet personenvervoer 2000. Het adviesrecht in relatie tot ProRail is nu nog in de concessie opgenomen. Als wordt gekozen voor een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid dan zal het adviesrecht van consumenten in relatie tot ProRail worden verankerd in de instellingswet of onderliggende regels.
Consumentenorganisaties in het Locov	De vernieuwde beheerconcessie met nieuwe sturingsmogelijkheden is nog geen 2 jaar van kracht. Daarnaast gaan er pas komend jaar nieuwe KPI's gelden. Daarvan zijn de effecten ook nog niet bekend.	b. Het huidige concessiestelsel voor beheer komt te vervallen en daarmee ook de lopende beheerconcessie. De afspraken en het sturingsarrangement zoals in de concessie is geregeld, worden omgezet in wet- en regelgeving. Het stelsel met prestatie-indicatoren kan ook bij een andere juridische vormgeving van de organisatie worden voortgezet.

4. Operationele effecten

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Reizigers-en consumentenorganisaties, (goederen-) vervoerders, waaronder RailGood en KNV en verladers, vakbonden, ondernemingsraad en VNO-NCW, aannemers	Zorgen over mogelijke operationele effecten als gevolg van de transitie en betekenis voor positie ProRail ten opzichte van de partijen.	a. De wijziging van de organisatie is ingegeven vanwege de verbetering voor de sturing en de verantwoording. Er verandert dan ook niets voor de taken van de organisatie ProRail. ProRail blijft de aanleg, het beheer (onderhoud en vervanging) uitvoeren op de hoofdspoorweginfrastructuur evenals de essentiële functies (capaciteitsverdeling en gebruiksvergoeding) en de verkeersleiding. Daarbij geldt dat het privaatrechtelijke transactiemodel met toegangsovereenkomsten blijft bestaan. Dus ook daar verandert niets in de relatie met de vervoerders.
	Vragen over het waarborgen van de onafhankelijkheid van ProRail en het voorkomen van politieke inmenging.	a. ProRail blijft bij vormgeving als zbo met rechtspersoonlijkheid in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk voor de operatie, onderhoud en vernieuwing. De leiding en medewerkers van ProRail zijn niet ondergeschikt aan het ministerie. Als verantwoordelijk bewindspersoon draagt de staatssecretaris de verantwoordelijkheid voor het systeem (systeemverantwoordelijkheid). Op de operationele taken van ProRail en de capaciteitsverdeling zal geen sprake zijn van politieke inmenging. De kaders voor de capaciteitsverdeling zijn vastgelegd in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

5. Financiële aspecten

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Reizigers-en consumenten-organisaties in het Locov en Maatschappij voor een beter OV, (goederen-) vervoerders, verladers, aannemers, decentrale overheden, vakbonden, ondernemingsraad en VNO-NCW	Partijen hebben vragen gesteld over de mogelijke fiscale en financiële effecten en in hoeverre deze effecten zullen neerslaan op de reizigers, (goederen-) vervoerders, verladers en investeringen.	a. De transitie heeft fiscale effecten. Deze worden de komende tijd inzichtelijk gemaakt door ProRail. Hierbij is het oordeel van de Belastingdienst essentieel, die deze pas kan vormen na het indienen van een definitieve business case door ProRail. De inzet van het kabinet is dat de eventuele kosten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld.
Consumenten-organisaties en decentrale overheden	Kan een garantie worden gegeven dat de kosten voor vervoerders en dus de reizigers niet zullen stijgen?	a. Als toch blijkt dat er (incidentele of structurele) financiële effecten ontstaan, dan worden daar maatregelen voor getroffen.
VNO-NCW, (goederen-) vervoerders (FMN), Deltalinqs	Is een publiek-private financieringsconstructie nog wel mogelijk als ProRail een publieke organisatie wordt?	a. Ook als publiekrechtelijke organisatie kan ProRail aan publiek-private samenwerking blijven deelnemen (PPS/PPP). ProRail kan als publiekrechtelijke organisatie geen private lening afsluiten, maar op dit moment wordt al nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om private leningen af te sluiten. Private leningen zijn duur en schatkistbankieren is gunstiger.

6. Europees rechtelijke aspecten

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Reizigers-en consumenten-organisaties, (goederen-) vervoerders en verladers	Vragen en opmerkingen over eventuele bezwaren van de Europese autoriteiten.	<p>a. In een gesprek met de Europese Commissie (EC) zijn de mogelijke rechtsgevolgen bij een omvorming tot een agentschap besproken. Mede op basis van de inbreng van de EC is door het kabinet een voorkeur uitgesproken voor een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid die vanuit de Europese regelgeving wordt opgelegd kan eenvoudiger worden geborgd bij een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid dan bij een agentschap.</p> <p>De EC zal ook bij de uitwerking van de omvorming tot publiekrechtelijk zbo worden betrokken. Begin 2017 wordt het gesprek met de EC voortgezet. Van een verzoek om formele instemming zal geen sprake zijn. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk te handelen in overeenstemming met het Europese recht.</p>

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
	Het verzoek is om te onderzoeken of het voorgenomen besluit verenigbaar is met de Europese regelgeving.	a. De variant die gekozen is, namelijk een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, is verenigbaar met Europese regelgeving. Een zbo is namelijk hiërarchisch niet ondergeschikt aan de minister en kan bovendien door de eigen rechtspersoonlijkheid verantwoordelijk zijn voor het eigen beheer, bestuur en interne controle conform de Richtlijn 2012/34/EU. De essentiële functies (capaciteitsverdeling en gebruiksvergoeding) kunnen onafhankelijk worden uitgevoerd, zoals dat in de huidige situatie ook het geval is. De onafhankelijke positie van de nationale veiligheidsinstantie (ILT) ten opzichte van ProRail kan hierbij ook worden geborgd.

7. Opdrachtgeverschap IenM

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
De (goederen-) vervoerders, aannemers, reizigers-en consumenten-organisaties	Vragen en opmerkingen over de aansturing van IenM in de nieuwe situatie (geen micromanagement vanuit Den Haag)	a. Een van de kenmerken van de sturing van een zbo is dat wordt ingezet op de juiste waarborgen in het systeem en niet op detailsturing. De staatsecretaris kan niet sturen op de dagelijkse operatie. Sterker nog: een betere inrichting van waarborgen, bijvoorbeeld rond risicobeheersing, maakt detailsturing per project overbodig.
Provincies	<p>Vanuit de gedachte dat railinfrastructuur net als wegen en waterwegen een nutsvoorziening is, ondersteunen de provincies de herpositionering van proRail. Ook RailGood (vertegenwoordiger spoorgoederenmarkt) steunt deze gedachtegang.</p> <p>Daarnaast onderschrijven de provincies vanuit hun eigen ervaringen de behoefte aan betere sturingsmogelijkheden op ProRail en de behoefte om meer verantwoording richting Tweede Kamer (en Provinciale Staten, waar het gaat om investeringen in de kwaliteit van regionaal spoor) te kunnen afleggen.</p>	a. ProRail moet als zbo aan andere eisen voldoen ten aanzien van transparantie. Deze zullen zowel jegens IenM als de andere opdrachtgevers van ProRail gelden. Zie sturingstabel in de bijlage bij het kabinetsbesluit voor nadere toelichting.

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Provincies	De positie van ProRail als monopolist én de beperkte sturingsmogelijkheden als regionaal opdrachtgever leidt tot onvoldoende grip op projectvoorbereiding en uitvoering. Ook het feit dat ProRail in projecten als adviseur over kwaliteitsverbetering optreedt en gelijktijdig verantwoordelijk is voor het beheer van diezelfde infrastructuur is een dubbele pet die aandacht behoeft.	c. Bij de instelling van het zbo ProRail krijgt ProRail meer verantwoordelijkheden op het gebied van transparantie en het actief informeren. Met de provincies zal gezamenlijk worden bekeken hoe dit ten goede kan komen van de projectaansturing door de provincies.
Decentrale overheden en vervoerders (FMN)	Wens tot meer inzicht in de kosten die ProRail berekend voor aanpassingen in de infrastructuur (derdenwerken).	c. Dit geldt ook voor de tarieven voor de zogeheten derdenwerken. Hiermee kan de grip voor provincies op projecten die onder hun verantwoordelijkheid vallen worden vergroot. Bij andere zbo's die onder IenM ressorteren wordt bij de tariefvaststelling als volgt te werk gegaan. Het zbo stelt een kostprijscalculatiemodel op. Dat model wordt in opdracht van IenM getoetst door een accountant. Op basis van dit model berekent het zbo een tariefvoorstel. Voor de vaststelling van het tarief wordt de input van de betrokken partijen geborgd, zie toelichting hierna op mogelijke gebruikersraad.

8. Gesignaleerde kansen bij de omvorming van ProRail

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Aannemers	Enkele aannemers hebben aangegeven dat zij graag meer ruimte zouden willen voor innovaties.	c. Ten aanzien van de ruimte voor innovaties geldt in zijn algemeenheid dat een zbo verplicht is om voorzieningen te treffen waardoor personen en instellingen die met het zbo in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. Bij andere onder IenM ressorterende zbo's is dat geborgd via de instelling van een gebruikersraad. Daar wordt het gesprek met het zbo gevoerd over onder meer de verbeteringen van werkwijze en procedures, tariefvoorstellen en jaarplannen. Daarbij kunnen ook voorstellen van gebruikers voor ruimte voor innovaties worden ingebracht. Een dergelijke gebruikersraad brengt verslag uit. IenM maakt bij het toezicht op zbo's gebruik van de bevindingen van de gebruikersraden zoals bij de beoordeling van de kwaliteit van de taakuitvoering van een zbo en bij het voeren van een strategische dialoog met een zbo. Een dergelijke werkwijze is ook voor ProRail denkbaar en zal nog nader worden onderzocht.
Aannemers (Strukton en Asstrail)	ProRail liever als verbindende partij dan een verplichtende partij en dat de marktwerking voor beheer en onderhoud een aandachtspunt is.	c. Bij de uitwerking van de instellingswet zal bezien worden of en hoe de regiefunctie van ProRail ten aanzien van de markt rond beheer en onderhoud en de lange termijnontwikkelingen op dat punt vormgegeven kunnen worden.
Volkerrail, BAM	ProRail moet meer de hoeder worden van de lange termijnontwikkelingen op het spoor.	
Decentrale overheden	Veranker de rol van de decentrale overheden in het nieuwe aansturingmodel.	c. De betrokkenheid van de partijen die direct belang hebben bij ProRail krijgen structureel een goede plek. De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt nog nader onderzocht. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het instellen van een gebruikersraad, zie hiervoor.

Stakeholders	Gemaakte opmerking	Reactie
Provincies	Ook is van belang om nadrukkelijk de relatie te leggen met de gezamenlijke inhoudelijke ambities op het gebied van mobiliteit en OV, zoals we bijvoorbeeld momenteel gezamenlijk verkennen in het Toekomstbeeld OV.	c. ProRail heeft vanwege de aard van haar werkzaamheden meer dan mijn ministerie ooit kan hebben inzicht in de lokale situaties en kan op het moment dat het een publiekrechtelijke organisatie wordt hier beter dan nu naar handelen. Dat inzicht gekoppeld aan de publiekrechtelijke organisatie maakt in potentie dat ProRail meer dan nu namens het ministerie kan optreden in de regio en zorg kan dragen voor een zorgvuldige integrale afweging en de borging van de publieke belangen.
De VNG en enkele gemeenten	Verwachting dat ProRail zich als publiekrechtelijke organisatie meer zal opstellen als een publieke partner en mogelijk meer bereid zal zijn om samen te werken met de overheden. Ook zien zij kansen om meer verantwoordelijkheid in de regio leggen en daarbij ook een duidelijke rol aan ProRail te geven.	Het beleid wordt steeds meer integraal vormgegeven, bijvoorbeeld als het gaat om stedelijke bereikbaarheid en duurzame mobiliteit. ProRail kan als publiekrechtelijke organisatie in de beleidsfase van dergelijke afwegingen een meer stevige rol spelen.