

35396 Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de wijziging van aansturing van en verantwoording door ProRail B.V. (Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.)

Nr. 23 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2025

Hierbij ontvangt u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden op vragen van de leden van de PVV, GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA en SGP over het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. (Kamerstuk 35396, nr. 24) De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft bovendien gevraagd om te reflecteren op een brief van de Ondernemingsraad (OR) van ProRail uit oktober 2024 en op de *position papers* die zijn verstuurd ten behoeve van het rondetafelgesprek op 23 januari 2025¹. Daarvoor is het van belang de context te beschrijven in chronologische volgorde vanaf het kabinetsbesluit in 2016 om ProRail om te vormen naar een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De reactie op zowel de OR-brief als de *position papers* leest de Kamer terug in de slotaline'a's van deze introductie en in de specifieke antwoorden op de schriftelijke vragen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de verzoeken van de commissie, welke hierna als afgerond beschouwd worden.

Context van het wetsvoorstel

De Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. heeft als doel de wijze van aansturing van ProRail en verantwoording door ProRail te verbeteren. Spoorweginfrastructuurbeheerder ProRail is op dit moment een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk een besloten vennootschap (B.V.), maar heeft in de aard van zijn taken en de wijze van financiering een publiek karakter. Het voorstel van de Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. zoals dat in 2016 is aangekondigd², komt voort uit de wens om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert en de publieke financiering daarvan, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen te versterken. Ook leefde de wens om duidelijkheid te scheppen over de positie van ProRail in de totale ordening van de spoorsector.

Zoals ook geconstateerd door de Raad van State in haar advies ten aanzien van het wetsvoorstel passen de privaatrechtelijke vorm van ProRail en het systeem van concessieverlening en subsidieverlening niet goed bij de publieke taken van ProRail. De suggestie wordt onterecht gewekt dat IenW en ProRail met elkaar werken als overheid en onderneming. ProRail is belast met de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing van en deelname aan de ontwikkeling van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief de capaciteitsverdeling van de ruimte hierop en de verkeersleiding hierover. Deze

1 Brieven met kenmerk 2024D40309, d.d. 23 oktober 2024 en met kenmerk 2025Z00627/2025D02198, d.d. 22 januari 2025.

² *Kamerstukken II*, 2016-2017, 25268, nr. 139.

publieke taken zijn niet onderhevig aan marktwerking, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij een onderneming. Met andere woorden, er zijn geen andere partijen die deze (publieke) taken zouden kunnen uitvoeren. Bovendien worden de taken hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen en maakt ProRail hier geen winst op terwijl een onderneming geen substantiële overheidsbijdrage ontvangt en een winstoogmerk heeft. Elk jaar ontvangt ProRail zo'n € 2,8 miljard van het Rijk ten behoeve van de publieke dienstverlening. In 2016 heeft het kabinet daarom besloten om de organisatievorm van ProRail beter in lijn te brengen met de publieke taken die ProRail uitvoert.

Randvoorwaarden

Bij het beter in lijn brengen van de organisatievorm van ProRail met de publieke taken is aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voldaan:

- Het personeel van ProRail behoudt dezelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaarden (cao én pensioenregeling);
- Er is geen inmenging in de dagelijkse uitvoering van de taken van ProRail; de veranderde organisatievorm heeft geen impact op de relatie tussen ProRail en de personen- en goederenvervoerders;
- Er zijn geen financiële consequenties voor derden; de eventuele kosten van de omvorming worden niet afgewenteld op de reizigers, de verladers, de vervoerders, de concessieverleners en de investeringen op het spoor;
- De Europese richtlijnen die eisen stellen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder:
 - o De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor eigen beheer, bestuur en interne controle;
 - o De onafhankelijkheid van ProRail ten aanzien van de uitvoering van de essentiële functies (de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en de infrastructuurheffingen) van het infrastructuurbeheer moet geborgd blijven;
 - o De toezichthouder op het spoor dient onafhankelijk te zijn van de infrastructuurbeheerder voor wat betreft organisatie, wettelijke structuur (rechtsvorm) en besluitvorming;

Diverse organisatievormen zijn bekeken. Het ministerie en ProRail hebben meerdere onderzoeken laten uitvoeren naar de best passende rechtsvorm en in nauwe afstemming een analyse gemaakt³. Vanwege de genoemde randvoorwaarden zijn diverse opties, waaronder een agentschap, afgefallen. Een publiekrechtelijk zbo is als het meest passend beoordeeld bij de wens om te komen tot een geschiktere organisatievorm onder de gestelde randvoorwaarden.

Het wetsvoorstel

³ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 25268, nr. 139, bijlage 'Publiekrechtelijke positionering ProRail'.

Het ministerie en ProRail zijn in een gezamenlijk programma aan de slag gegaan met het uitwerken van een wetsvoorstel, lagere regelgeving en de werkprocessen van beide organisaties. In 2020 is het wetsvoorstel 'Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail' ingediend bij de Tweede Kamer waarmee ProRail zou worden omgevormd tot een *publiekrechtelijk* zbo⁴. De vennootschapsstructuur, concessiesystematiek en subsidiesystematiek werden met dit wetsvoorstel opgeheven. De activiteiten die ProRail onder de concessie verricht, werden als wettelijke taak aan ProRail opgedragen. Uiteraard binnen de eisen van de Europese richtlijnen die hiervoor gelden. Bij de uitvoering van die wettelijke taken ging het met dit wetsvoorstel niet langer om een particuliere organisatie die via subsidies recht heeft op een zekere mate van overheidssteun, maar om een organisatie die zelf overheid is en waarvan de bekostiging een reguliere post op de Rijksbegroting vormt.

De omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo leidde echter tot zorgen in de sector. Met name over mogelijke veranderingen voor mensen, samenwerking en organisaties. Diverse overleggen met stakeholders over het wetsvoorstel en meerdere onderzoeken naar de verschillende organisatievormen hebben deze zorgen niet weggenomen. Dit bracht de regering er in 2023 toe om het wetsvoorstel te herzien⁵. Dat gebeurde wederom in nauwe samenwerking met ProRail.

In 2024 is de regering vervolgens met een wijziging van het wetsvoorstel 'Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.' gekomen. Deze wijziging hield in dat ProRail niet zou worden omgevormd tot *publiekrechtelijk* zbo maar tot *privaatrechtelijk* zbo⁶. De concessie- en subsidiesystematiek, die de indruk wekt dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en ProRail met elkaar werken als overheid en onderneming, wordt daarmee (nog steeds) vervangen door wettelijke taken en meer publieke waarborgen, maar de organisatievorm als B.V. blijft ongewijzigd. Door de organisatievorm van ProRail als B.V. te handhaven, blijft de interne vennootschapsrechtelijke organisatie van ProRail onveranderd. Werknemers worden geen ambtenaar. Daarnaast hoeven contracten niet te worden omgezet naar een nieuwe juridische entiteit, waardoor het risico dat hierdoor problemen ontstaan zich niet meer kan voordoen. Ook benadrukt het behoud van de B.V. de randvoorwaarde dat de relatie tussen ProRail en de sector niet wijzigt. Tot slot heeft ProRail in gesprekken met het ministerie aangegeven dat een privaatrechtelijk zbo de voorkeur geniet ten opzichte van een publiekrechtelijk alternatief.

Inhoudelijk komt het nieuwe, actuele, voorstel op het volgende neer. ProRail blijft een B.V. met een raad van bestuur, een raad van commissarissen en een algemene vergadering van aandeelhouders. Tegelijkertijd blijven de voordelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de aansturing en verantwoording behouden. Het concessiestelsel wordt voor ProRail beëindigd; de activiteiten die ProRail verricht worden bij wet aan ProRail opgedragen en de voorwaarden

⁴ *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35396, nr. 3.

⁵ *Kamerstukken II*, 2022-2023, 35396, nr. 18.

⁶ *Kamerstukken II*, 2023-2024, 35396, nr. 19.

waaronder bij lagere regelgeving. De subsidiesystematiek wordt vervangen door een jaarlijkse begrotingsbijdrage die wordt gebaseerd op de door de Minister goedgekeurde begroting over de wettelijke en overige overeengekomen taken. Zodoende wordt de verantwoording over de besteding van publieke middelen versterkt. Aan ProRail B.V. wordt openbaar gezag toegekend, waardoor ProRail een privaatrechtelijk zbo wordt en waarmee de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) van toepassing wordt. Het personeel van ProRail behoudt dezelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaarden (cao en pensioenregeling).

Gezien de vitale publieke taken van ProRail en de publieke financiering daarvan is het van belang dat ProRail B.V. onderhevig wordt aan regels die op overheidsorganisaties van toepassing zijn. Op de uitoefening van openbaar gezag door ProRail zijn de regels van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid (hierna: Woo) en de Archiefwet van automatische toepassing. Dit gaat echter maar om een beperkt deel van de wettelijke taken van ProRail. Daarom is ervoor gekozen om breder een aantal waarborgen in te richten dat past bij de publieke taken van ProRail. Zo zou ProRail B.V. bijvoorbeeld een algemeen klachtenreglement moeten vaststellen en komen alle wettelijke taken onder de Woo en de Archiefwet te vallen.

Position papers

De discussie over de rechtsvorm van de organisatie van ProRail loopt al geruime tijd. Met het gewijzigde wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de zorgen die er leven in de sector rondom de zbo-vorming van ProRail. Echter, blijkt uit diverse *position papers* ter voorbereiding op en uit de inbreng van diverse partijen tijdens het rondetafelgesprek van 23 januari 2025 dat er sprake is van misverstanden. Die zijn weg te nemen. De medewerkers van ProRail worden geen ambtenaar als ProRail een privaatrechtelijk zbo wordt. De samenwerking met sectorpartijen en de gelijkgerichte sturing richting ProRail en de vervoerder op het hoofdrailnet blijft gelijk met de huidige situatie. De financiële investeringen en de organisatorische veranderingen die gepaard gaan met de zbo-vorming zijn minimaal.

Diverse sectorpartijen noemen de totstandkoming van een nieuwe beheerconcessie een beter alternatief dan de zbo-vorming. Het beeld dat dit een eenvoudiger optie is, is echter onjuist. Het wetsvoorstel tot zbo-vorming van ProRail is samen met ProRail ontwikkeld en ligt klaar om behandeld en geïmplementeerd te worden. Door de wijziging naar een privaatrechtelijk zbo is de nog benodigde investering, zowel qua tijd als financieel, voor ProRail en het ministerie minimaal. De komende jaren in samenwerking met ProRail een nieuwe concessie tot stand brengen, duurt langer dan uitvoering geven aan het wetsvoorstel. De implementatie van de zbo-vorming vraagt beperktere inzet van ProRail, IenW en de sectorpartijen dan de totstandkoming van een nieuwe beheerconcessie.

Tot slot

Met het wetsvoorstel wordt de aansturing van en verantwoording door ProRail versterkt, waarbij aan alle gestelde randvoorwaarden wordt voldaan. Het

concessiestelsel wordt beëindigd voor ProRail en de activiteiten die ProRail verricht worden bij wet opgedragen aan ProRail. De subsidiesystematiek wordt vervangen door een jaarlijkse begrotingsbijdrage gebaseerd op de door de Minister goedgekeurde begroting over de wettelijke en overige overeengekomen taken. Zodoende wordt de verantwoording over de besteding van publieke middelen versterkt. Als laatste valt ProRail straks voor de publieke taken onder de Woo en Archiefwet waarmee de verantwoording richting het ministerie en Tweede Kamer verbetert.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen