

Beantwoording van de 7 vragen uit het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging van de Spoorwegwet en andere wetten en lagere regelgeving in verband met de omvorming van ProRail B.V. tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

In het regeerakkoord 'vertrouwen in de toekomst' is in het kader van Nederland mobiel en bereikbaar houden, aangekondigd dat ProRail wordt omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid.¹ Met dit wetsvoorstel geeft de regering hier uitvoering aan.

2. Wie zijn betrokkenen?

De betrokkenen zijn vertegenwoordigd in de domeinen vervoer, beheer en toezicht.

- Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- ProRail;
- Spoorwegsector (spoorwegondernemingen, verladers en uitvoerende bouwondernemingen);
- Decentrale overheden;
- Autoriteit Consument en Markt;
- Inspectie Leefomgeving en Transport.

3. Wat is het probleem?

Het omvormen van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan is een principiële keuze. Het beheer van de spoorweginfrastructuur is een publieke taak, met publieke financiering, waar publieke sturing en verantwoording bij hoort. De huidige rechtsvorm en het daarbij behorende aansturings- en toezichtmechanisme sluiten niet goed aan op publieke besteding van middelen.

4. Wat is het doel?

Met de regelgevingstraject geeft de regering uitvoering aan het voornemen zoals geformuleerd in het regeerakkoord. ProRail wordt omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan.

¹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 40.

De omvorming heeft tot doel om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen (jaarlijks ruim 2 miljard euro) te versterken. Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail en een op de publieke taak van ProRail toegespitst sturing- en toezichtarrangement bieden kansen om de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur zo goed en efficiënt mogelijk te verwezenlijken. Een belangrijke randvoorwaarde voor de omvorming is dat voldaan wordt aan de onafhankelijkheidseisen die door Europese richtlijnen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder worden gesteld.

De lagere regelgeving van de Publiekrechtelijke Omvorming ProRail werkt delegatiegrondslagen van het wetsvoorstel nader uit. Dit betreft voornamelijk:

- de taken van ProRail;
- de prestatiegebieden met betrekking tot de wettelijke taken;
- de voorwaarden voor werken voor derden, de uitzonderingen op de volledige doorbelasting van kosten en risico's voor werken voor derden en de uurtarieven;
- categoriale uitzonderingen op de instemmingsverplichting voor overige activiteiten en de daarop van toepassing zijnde voorwaarden;
- de planning- en controlcyclus;
- de beslissingen die vooraf ter instemming moeten worden voorgelegd aan de minister of de raad van toezicht;
- informatieverstrekking en evaluaties.

Dit wordt vastgelegd in:

- het Besluit taken ProRail;
- het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de wet publiekrechtelijke omvorming ProRail; en
- de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

ProRail beheert de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail is nu een besloten vennootschap (B.V.). Bij de uitvoering van de specifieke publieke taken van ProRail die in belangrijke mate worden gefinancierd met publieke middelen², behoort naar het oordeel van de regering een publiekrechtelijke rechtsvorm en een daarop toegespitst sturings- en verantwoordingsinstrumentarium. Door de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan worden de bestaande sturings- en verantwoordingsinstrumenten vervangen door één systematiek die is toegespitst op zelfstandige publiekrechtelijke organisaties. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet) en dit voorstel vormen hiervoor het kader. De inrichting van het zelfstandig bestuursorgaan ProRail overeenkomstig dit wetsvoorstel en de

² ProRail B.V. is een zogeheten rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Een organisatie is een rwt als is voldaan aan drie vereisten: a. de organisatie moet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben; b. de organisatie moet een taak uitoefenen die in wet- of regelgeving is geregeld (een 'wettelijke taak'); en c. Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit een zogenoemde 'wettelijke heffing' (publiek geld).

toepassing van de sturings- en verantwoordingsinstrumenten van de Kaderwet, tezamen met de bij en krachtens dit wetsvoorstel ingerichte instrumenten, zorgen ervoor dat de verantwoording over het functioneren van ProRail en de besteding van publieke middelen zo goed mogelijk plaatsvindt.

6. Wat is het beste instrument? Let op rechtvaardigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

Een zelfstandig bestuursorgaan is, aldus de Kaderwet, een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.³ Overeenkomstig overheidsbeleid en wetgeving is een wetgevingsproces nodig om ProRail als zelfstandig bestuursorgaan in te stellen en daaraan taken en bevoegdheden toe te delen.

Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is naar het oordeel van de regering een publieke taak die moet worden uitgevoerd door een overheidsorganisatie. Er is voor de infrastructuurbeheerder een organisatievorm nodig die wat betreft de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en over de vaststelling van de gebruiksvergoeding niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en bovendien geen onderdeel vormt van de organisatie waar de taken van de nationale veiligheidsinstantie zijn belegd. De omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan sluit – gelet op Europeesrechtelijke eisen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder - aan bij het instellingsmotief 'behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. Toepassing van dit motief voor instelling van een zelfstandig bestuursorgaan op basis van Europeesrechtelijke verplichtingen stemt ook overeen met het vigerende kabinetsbeleid inzake de instelling van zelfstandig bestuursorganen.⁴

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?

Als gevolg van de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan worden op ProRail de regels van toepassing die op bestuursorganen van toepassing zijn, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet Nationale ombudsman (WNo) en de Archiefwet 1995. Deze wetten hebben gevolgen voor de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan ProRail zijn taken uitoefent, hoe het omgaat met stakeholders en voor de bedrijfsvoering.

De omvorming tot zelfstandig bestuursorgaan heeft met name gevolgen voor de verhouding tussen de minister en ProRail. De verhouding tussen ProRail en de sector zal ingevolge het voorstel nauwelijks wijzigen. Zo blijft ProRail onafhankelijk van vervoerders bij de non-discriminatoire capaciteitsverdeling en zal ProRail met vervoerders moeten blijven samenwerken om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor verder te verbeteren. ProRail zal als zelfstandig bestuursorgaan bij al zijn beslissingen en werkzaamheden zowel de belangen van vervoerders als het publieke belang in acht nemen. ProRail richt zich op het maken van een integrale afweging

³ Artikel 1, onderdeel a, Kaderwet.

⁴ Commissie Gerritse, Zbo's binnen kaders, Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 46.

waarin ProRail uiteindelijk de meest effectieve en efficiënte oplossing zal kiezen voor reiziger, verlader en belastingbetaler.

De omvorming heeft geen gevolgen voor reizigers.

De omvorming van ProRail leidt in beginsel niet tot een wijziging van omvang van de nalevingskosten of informatieverplichtingen van vervoerders. Slechts bestaande bevoegdheden – die nu grotendeels bij de minister liggen - worden aan ProRail toebedeeld.

Overeenkomstig het regeerakkoord zal de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan geen gevolgen hebben voor de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel van ProRail.