



PERSOONLIJK
Staatssecretaris van Infrastructuur en
Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 1 juli 2019
BETREFT overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake omvorming ProRail

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Bij brief van 3 mei 2019 verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de voorgenomen omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid.

Ten behoeve van het overleg op grond van de CW 2016 hebt u ons voorzien van het conceptwetsvoorstel 'publiekrechtelijke omvorming ProRail' met bijbehorende memorie van toelichting. Over het voornemen tot deze omvorming van ProRail is op ambtelijk niveau constructief overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie.

Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

Het kabinet kiest ervoor ProRail om te vormen van een besloten vennootschap tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid. Het voornemen van het kabinet om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijke zbo beschouwen wij als gegeven. Daarover maken wij in het kader van het overleg op grond van de CW 2016 geen opmerkingen.

Vanuit onze rol en verantwoordelijkheid hebben wij het wetsvoorstel bekeken met als invalshoek de inrichting van verantwoording en toezicht.



Ons inziens verdienen de volgende onderwerpen bij de uitwerking en implementatie nog uw aandacht:

2/5

1. Nadere uitwerking van het toezicht;
2. Financiële administratie van ProRail;
3. Zicht op financiële consequenties van de omvorming.

We lichten deze punten hieronder toe. Vervolgens gaan we in op de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij ProRail. Tot slot vragen we uw aandacht voor eventuele toekomstige taakwijzigingen van ProRail.

1. Nadere uitwerking van het toezicht

Toezicht door de minister

Met de omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo ontstaat een meer eenduidige relatie tussen de minister en ProRail. Dit voornemen tot eenduidige relaties tussen de minister en de uitvoeringsorganisatie met publieke taken is in lijn met eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het voorliggende wetsvoorstel (c.q. de Spoorwegwet) en de Kaderwet zbo's bieden straks de basis voor de aansturing van het zbo ProRail en voor de wijze waarop verantwoording en toezicht vorm krijgen.

We achten het raadzaam dat u – in aanvulling op de (nieuwe) toezichtvisie voor Infrastructuur en Waterstaat - de invulling van sturing en toezicht nader uitwerkt in een concreet toezichtarrangement voor ProRail. In dit toezichtarrangement kan onder meer een interventieladder worden opgenomen. Ook kan hierin worden uitgewerkt hoe straks het toezicht vorm krijgt op de naleving van nadere regels die de minister kan stellen aan onder meer de financiële administratie, het financieel beheer en de verantwoording door ProRail.

Verder is het belangrijk om voor beide partijen duidelijk te regelen dat de minister tijdig op de hoogte wordt gesteld door ProRail over risico's bij de uitvoering van wettelijke taken en de financiële continuïteit van ProRail.

Hoewel de (aansturings)relatie tussen minister en ProRail straks eenduidiger wordt, is daarmee niet gezegd dat alle vraagstukken uit het verleden automatisch zijn opgelost. In de memorie van toelichting refereert u bijvoorbeeld aan vragen als: hoe verhouden het ministerie van IenW en ProRail zich tot de diverse stakeholders, zoals gemeenten? Wat moet ProRail wel en niet precies met het ministerie bespreken? Hoeveel ruimte heeft ProRail voor een eigen mediabeleid? Naar ons idee zijn dit geen zaken die met wet- en regelgeving (volledig) kunnen worden



afgedekt. Het lijkt ons van belang dat de minister goede afspraken maakt met ProRail over dergelijke vragen, die eerder ook al speelden.

3/5

Onafhankelijkheid raad van toezicht

Het kabinet kiest ervoor om bij ProRail een raad van toezicht in te stellen. Een raad van toezicht kan een bijdrage leveren aan goed bestuur van de organisatie. Hiertoe is het essentieel dat de raad van toezicht volledig onafhankelijk functioneert ten opzichte van zowel het bestuur van de organisatie als de minister.

In het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting is aandacht voor de onafhankelijke positie van de raad van toezicht, onder meer door wettelijk vast te leggen dat leden van de raad van toezicht op persoonlijke titel zitting hebben in de raad. Daarnaast stelt Europese regelgeving een aantal onafhankelijkheidsvereisten aan leden van de raad van toezicht, die met name zien op de scheiding tussen infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming. Dit heeft nu een vertaling gekregen in de Regeling onverenigbare functies infrastructuurbeheerders of spoorwegondernemingen.

Aanvullend hierop kan de onafhankelijke positie van de raad van toezicht naar ons idee nog verder worden versterkt door voor een aantal andere functies vast te leggen dat deze onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad van toezicht van ProRail. Wij denken hierbij in ieder geval aan ambtenaren. Ook is het naar ons idee niet wenselijk dat leden van de raad van bestuur van ProRail na hun aftreden (direct) zitting kunnen nemen in de raad van toezicht, om te voorkomen dat leden van de raad van toezicht op besluiten die zij zelf hebben genomen toezicht gaan houden.

2. Eisen aan financiële administratie ProRail

De taakuitvoering van ProRail wordt uit verscheidene bronnen bekostigd. In het conceptwetsvoorstel is geregeld dat uit de begroting van het Infrastructuurfonds aan ProRail jaarlijks een bijdrage ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de uitvoering van zijn wettelijke taken. Daarnaast heeft ProRail ontvangsten uit de gebruiksvergoeding, uit in rekening gebrachte kosten voor werken voor derden aan de hoofdspoorweginfrastructuur en eventueel uit andere wettelijke tarieven. Ook kan ProRail – buiten de wettelijke taken – inkomsten hebben uit overige activiteiten, bijvoorbeeld opdrachten van het Rijk of derden.

Het is belangrijk dat de financiële administratie van ProRail zodanig is ingericht dat de verschillende geldstromen zijn te traceren en bovendien te reconstrueren is



welke middelen aan welke activiteiten worden besteed. We vragen hier ook aandacht voor in de uitwerking van de nadere regelgeving voor jaarverslag, jaarrekening en accountantscontrole. Tot slot vragen wij uw aandacht voor aansluiting van de (financiële) administratie van ProRail op de begrotingsadministratie van het Rijk.

4/5

3. Zicht op financiële consequenties omvorming

Hoewel het takenpakket van ProRail niet wijzigt, zal de omvorming van ProRail consequenties hebben voor zowel de bedrijfsvoering van ProRail als voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de eventuele financiële consequenties van deze transitie zien wij in de memorie van toelichting evenwel geen aandacht. Wij achten het van belang dat u zicht heeft op de financiële consequenties van de omvorming, zowel in de overgangsfase als structureel. We bevelen u bovendien aan te monitoren of ProRail het tempo waarin de organisatie de veranderingen moet doorvoeren, aankan zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening en het financieel beheer.

4. Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Op grond van de artikelen 7.24, 7.25 en 7.34 van de CW 2016 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoekstaak en -bevoegdheden bij ProRail als rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de CW 2016. Dit wijzigt niet als gevolg van de omvorming van ProRail. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer ook na de omvorming van ProRail tot publiekrechtelijk zbo ter plaatse bij ProRail onderzoek kan verrichten.

5. Eventuele toekomstige taakwijzigingen

Tot slot vragen we uw aandacht voor het volgende: bij de formulering van de wettelijke taken van ProRail in het wetsvoorstel is aangesloten bij de Europeesrechtelijke terminologie. In de wettelijke taakomschrijving is bovendien gekozen voor rechtstreekse verwijzing naar richtlijn 2012/34/EU. Sommige wijzigingen in de richtlijn hebben hiermee direct gevolgen voor de taakuitvoering van ProRail, zonder dat de Spoorwegwet hoeft te worden aangepast. Vanuit wetstechnisch perspectief begrijpen wij deze keuze; keerzijde hiervan is echter dat de taak van ProRail kan wijzigen, zonder dat dit direct zichtbaar is voor het parlement. We achten het daarom van belang dat u eventuele gevolgen van wijzigingen in de richtlijnen voor de taakuitvoering van ProRail vroegtijdig en expliciet onder de aandacht brengt van het parlement. Ook verzoeken we u bij



wijziging van de genoemde richtlijn na te gaan of overleg met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.40 CW 2016 aan de orde is.

5/5

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris