

Per e-mail

De griffier van de vaste commissie voor
Infrastructuur en Waterstaat van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Per e-mail: cie.iw@tweedekamer.nl

mr. drs. H.H. Kersten
prof. mr. T. Barkhuysen
Advocaten

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 03 70
F +31 20 546 01 23
heleen.kersten@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
HK/TB 1035043-19847684
Datum
24 januari 2018

PRORAIL - Position paper t.b.v. rondetafelbijeenkomst 31 januari 2018

Geachte mevrouw Tijdink, geachte commissieleden,

Hierbij doen wij u het position paper toekomen ten behoeve van de rondetafelbijeenkomst die op 31 januari 2018 plaatsvindt. Het onderwerp van deze bijeenkomst is de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan ("zbo") met rechtspersoonlijkheid. In een eerdere fase van dit proces zijn wij ook betrokken geweest, in welk kader wij het advies "Analyse organisatievormen ProRail" van 19 oktober 2016 opstelden.¹ Onze inbreng voor de rondetafelbijeenkomst is gericht op de vraag welke juridische stappen nodig zijn en hoe negatieve effecten van de herpositionering van ProRail op haar dagelijkse operatie kunnen worden voorkomen of in elk geval zo veel mogelijk kunnen worden beperkt. Dat kost iets meer ruimte dan u gewend bent in dit soort papers maar dat komt door de complexiteit die aan de orde is en wij uw Kamer niet slechts half willen voorlichten.

Fiscale gevolgen – stakingswinst en btw-afdracht na transitie

Het publiek maken van de organisatiestructuur van ProRail zal op twee posten de nodige fiscale consequenties met zich brengen: (i) de stakingswinst (vrijval stille reserves en mogelijk ook van fiscale voorzieningen) voor de vennootschapsbelasting bij het stopzetten van de onderneming van de B.V. (door bijvoorbeeld liquidatie van de B.V. of door overdracht op andere wijze van haar onderneming naar het zbo); en (ii) de btw-afdracht na de transitie (en dan in het bijzonder de onmogelijkheid voor het zbo om btw in vooraf trek te nemen voor zover ProRail niet langer als btw-ondernemer kwalificeert, maar als overheid, en het potentiële kostprijsverhogende effect daarvan op de gebruikers/reizigers/verladers).

Ad (i): Stakingswinst

Om de eventuele stakingswinst te bepalen moet een waardering naar huidige waarde in het economisch verkeer plaatsvinden van alle activa en passiva. Deze waardering moet worden afgestemd met de Belastingdienst; uiteraard kan deze afstemming gedurende het waarderingproces plaatsvinden. Dit kan naar onze ervaring in vergelijkbare situaties een tijdrovende exercitie zijn gelet op de omvang van de onderneming van ProRail; denk hierbij aan een jaar tot anderhalf jaar. Het lijkt niet verstandig om de omvorming door te zetten zonder dat er eerst duidelijkheid is over de exposure ten aanzien van de mogelijke voldoening van een Vpb-claim (de hoogte daarvan en de manier van afwikkeling). Daarvoor moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn of blijven in ProRail B.V. (of in Railinfratrust B.V. als moeder van ProRail B.V.). Als de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/10/24/bijlage-5-stibbe-juridische-analyse-van-diverse-mogelijke-organisatievormen-van-prorail/bijlage-5-stibbe-juridische-analyse-van-diverse-mogelijke-organisatievormen-van-prorail.pdf>
Stibbe N.V. is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 34198700. Alle diensten worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht met Stibbe N.V. die uitsluitend door Nederlands recht wordt beheerst. De algemene voorwaarden van Stibbe N.V. zijn van toepassing en bevatten een beperking van aansprakelijkheid. Deze algemene voorwaarden zijn beschikbaar op verzoek en via www.stibbe.com/generalconditions.

begroting voor de omvorming namelijk niet of onvoldoende voorziet in deze eventuele Vpb-claim, legt deze claim mogelijk een onevenredig beslag op middelen die voor andere onderdelen van de omvorming of voor de reguliere activiteiten van ProRail zijn begroot. Overigens zou, aannemende dat het zbo voor toepassing van de Vpb als overheid handelt (en niet in concurrentie treedt met marktpartijen), Vpb-heffing na de transitie in principe niet aan de orde moeten zijn. Mocht Vpb-heffing ook na de transitie toch aan de orde zijn, dan zou de financiële impact daarvan mogelijk gering zijn. Op dit moment heeft ProRail namelijk ook geen belaste exploitatieoverschotten. Afstemming met de Belastingdienst over de Vpb-positie zou gelijk kunnen lopen met afstemming over de afwikkeling van de stakingswinst.

Ad (ii): Btw-afdracht na transitie

De cruciale vraag is of het nieuwe zbo voor toepassing van de btw als overheid handelt. In een eerdere fase van het herpositioneringstraject heeft BDO in een memorandum van 14 oktober 2016 de fiscale gevolgen van diverse scenario's belicht (het "**BDO-memo**"). Inmiddels lijkt het zeer wel mogelijk dat het zbo als overheid zal handelen voor toepassing van de btw. Afstemming van dit onderdeel met het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst zal de nodige tijd kosten. Een afstemmingsperiode van minstens zes maanden is naar onze ervaring reëel (en stemt overeen met de planning gegeven in het AO van 20 december 2016 toen duidelijkheid over de btw werd aangekondigd voor de zomer van 2017). Als het nieuwe zbo inderdaad als overheid / niet-btw-ondernemer zal handelen, is er in zoverre geen recht op voorafrek van btw. Blijkens het BDO-memo van 14 oktober 2016 zou het dan jaarlijks gaan om een niet-verrekenbaar bedrag aan btw in de orde van EUR 300 miljoen (pag. 4). De verandering van de fiscale positie van ProRail leidt waarschijnlijk tot een hogere kostprijs van haar diensten, omdat btw-aftrek na de omvorming niet meer mogelijk is. Dan is het van tweeën een: of de gebruikers van het spoor gaan een hogere prijs betalen, of de Staat – in het licht van eerder gedane toezeggingen dat de herpositionering niet met negatieve effecten gepaard zal gaan voor medewerkers, vervoerders, reizigers en verladers – probeert dit te voorkomen door het bieden van compensatie. Het is vervolgens de vraag of het bieden van een dergelijke compensatie aan ProRail leidt tot verboden staatssteun.

Staatssteun – aanmelding bij Europese Commissie

Indien de regering overweegt de afnemers van de diensten van ProRail (in)direct financieel te compenseren, dan is zoals hiervoor al vermeld niet uitgesloten dat een dergelijke compensatie als staatssteun kan kwalificeren. Dit dient nader te worden onderzocht. Hoewel staatssteun niet categorisch is verboden, is het in principe vereist om staatssteun vooraf ter goedkeuring aan te melden bij de Europese Commissie wanneer grote bedragen in het geding zijn. Hangende de beoordeling door de Europese Commissie mag de staatssteun niet worden verstrekt op straffe van een bevel tot terugvordering van de staatssteun inclusief wettelijke rente van de begunstigen (bijvoorbeeld de afnemers van de diensten zoals vervoerders). Staatssteunrechtelijke (en daarmee samenhangende Europeesrechtelijke) aspecten moeten dus vooraf goed worden onderzocht en afgestemd. Hieruit volgt dat om te beginnen de relevante feiten in kaart gebracht moeten worden: (i) in welke mate zouden de prijzen stijgen door de veranderde fiscale positie van ProRail; (ii) welke effecten heeft dit op het gedrag van de eindgebruikers en hun waardering van de door ProRail geleverde diensten; en (iii) hoe worden deze effecten gemitigeerd, en voor zover dit met een financiële compensatie gebeurt: om welke bedragen gaat het en aan wie zullen deze uitgekeerd worden? Wanneer over deze aspecten duidelijkheid is verschaft, kan de conformiteit met het staatssteunrecht (en ander toepasselijk Europees recht) preciezer worden gededd. Wij raden aan om de voorgenomen compensatiemaatregelen officieel aan te melden bij de Europese Commissie als uit het voornoemde onderzoek en aansluitend informeel overleg met de Europese Commissie blijkt dat deze onzeker is over of de beoogde maatregelen staatssteun behelzen. Onze ervaring leert dat zo een aanmeldingsprocedure minstens één tot twee jaar duurt.

Werknemers

In de Instellingswet zal gelet op de gedane toezeggingen over het behoud van de rechtspositie bepaald moeten worden dat de ProRail werknemers bij het zbo in dienst worden genomen c.q. blijven op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Dit is bijv. eerder voor het UWV als publiekrechtelijke zbo be-

paald.² De ProRail-cao zou daarnaast aangepast of opnieuw gesloten moeten worden met het zbo als partij. Ook ten behoeve van het onderdeel Sociale Eenheid NS (onderdeel van de NS-cao) zou in de NS-cao of tussen de partijen daarbij bevestigd moeten worden dat het zbo onderdeel blijft van die Sociale Eenheid. Bij arbeidsovereenkomsten neemt ProRail als werkgever ook de afspraken in acht die beschreven zijn in het hoofdstuk Sociale Eenheid in de CAO van de NS.³ Om te kunnen blijven deelnemen aan de huidige pensioenregeling bij het Spoorwegpensioenfonds, dient het ProRail personeel voorts uitgezonderd te worden van het begrip "overheidswerknemer" in de zin van de Wet Privatisering ABP. Dat kan op basis van de "Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet Privatisering ABP" (de "**Regeling**") door de Minister bepaald worden, in overeenstemming met het bestuur van het ABP.⁴ De wijze waarop de ProRail medewerkers in dienst komen van het zbo dient geregeld te worden: gaat hun arbeidsovereenkomst krachtens een wet onder algemene titel over, of worden bijv. de activiteiten en activa los overgedragen, waarbij het personeel op basis van overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW) overgaat? De ondernemingsraad van ProRail zal adviesrecht ex. art. 25 WOR hebben t.a.v. besluiten van ProRail aangaande organisatiewijzigingen of de verdeling van bevoegdheden (governance) binnen ProRail. Voor zover deze besluiten niet door ProRail zelf maar door de wetgever genomen worden, zal de OR van ProRail in ieder geval adviesrecht hebben over de personele gevolgen daarvan; onzeker is of dat adviesrecht zich dan ook zou uitstrekken tot het besluit zelf, of dat dit binnen het politiek primaat en daarmee buiten de medezeggenschap valt.

Aanbestedingsrecht en overgang contracten

Vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief is van belang dat op dit moment ProRail partij is bij overeenkomsten die gesloten zijn na een aanbestedingsprocedure. Bij Instellingswet kan worden geregeld dat deze overeenkomsten van rechtswege (onder algemene titel) overgaan, dan wel dat overeenkomsten een voor een in de vorm van een activa-passiva-transactie overgaan. Aannemelijk is dat de wijziging van de hoedanigheid van ProRail (van B.V. naar een publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid) als opdrachtgever onder gesloten overeenkomsten aanbestedingsrechtelijk toelaatbaar is. Dat wil zeggen dat de overeenkomsten niet hoeven te worden beëindigd en opnieuw aanbesteed. Hiervoor geldt wel als vereiste dat deze overgang niet leidt tot een materiële wijziging van de desbetreffende gegunde opdracht of verschuiving van het economisch evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de opdrachtnemer. Dit moet per overeenkomst nader worden beoordeeld. Zou ProRail gelet op haar nieuwe positie bijvoorbeeld wijzigingen willen doorvoeren, dan zal zij daarvoor in overleg moeten treden met de opdrachtnemer. De wijzigingen die uit dit overleg voortkomen zullen moeten worden getoetst aan voormeld criterium. Wijziging van sommige bepalingen kan bijvoorbeeld nodig zijn, zoals de naam of bevoegdheden van contractgemachtigden (vertegenwoordigers van de opdrachtgever). Voormeld criterium kan ook relevant zijn als de overeenkomst automatisch wijzigt als gevolg van de overgang (bijvoorbeeld omdat bij overgang bepaalde zekerheden die de opdrachtnemer stelde komen te vervallen). Een onderzoek naar de inhoud van de bestaande overeenkomsten (eventueel aan de hand van een steekproef) voordat tot een eventuele omzetting van ProRail wordt overgegaan is daarom wenselijk. Dit is overigens niet alleen wenselijk vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief, maar ook om erachter te komen of in overeenkomsten bepalingen zijn opgenomen die in de weg staan aan overgang onder algemene titel zonder medewerking van de contractpartij van ProRail, en wat de gevolgen kunnen zijn van eventuele prijsstijgingen naar aanleiding van het verval van recht op voorafrek van btw. Niet alleen moeten de overeenkomsten dus onder de loep worden genomen, maar ook moet worden nagedacht hoe daarmee kan en moet worden omgegaan in de Instellingswet. De ervaring leert dat zo een onderzoek veel tijd kost. Uiteindelijk gaat het erom dat overeenkomsten door bepaalde clausules mogelijk niet overgaan, zelfs al zou sprake zijn van een overgang onder algemene titel, geregeld in de Instellingswet. Eventueel aan de hand van een steekproef, kan worden onderzocht hoe reëel dat is. Mocht dat reëel blijken te zijn, dan zijn er mogelijkheden dit te verhelpen door de Instellingswetgeving daarop aan te scherpen. Dit kan men natuurlijk ook doen zonder dat onderzoek, maar

² Zie art. 2 lid 3 van de UWV instellingswet (de "Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen"): "*Het personeel van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in dienst genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De bepalingen van de tiende titel van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn op deze overeenkomst van toepassing.*"

³ Vooral de afspraken die in het hoofdstuk Sociale Eenheid zijn verwoord over de collectieve ziektekostenverzekering, de reisfaciliteiten, ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen zijn van belang.

⁴ Art. 1 aanhef en sub k Regeling.

mogelijk breidt men dan de Instellingswet onnodig uit, terwijl overbodige wetgeving moet worden voorkomen. Kort en goed: onderzoek – al was het maar via een steekproef – naar overeenkomsten en de manier waarop deze overgaan onder algemene titel is aanbevelenswaardig.

EU-recht vereist onafhankelijkheid – voldoende geborgd?

Op grond van het Europese recht moet ProRail als verdeler van de spoorcapaciteit verantwoordelijk zijn voor het eigen beheer, bestuur en de interne controle. ProRail, omgevormd tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, zal onafhankelijk zijn ten opzichte van de lidstaat. Daarmee zou voldaan kunnen zijn aan Europese regelgeving. Een zbo is immers niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Staatssecretaris. Met de eigen rechtspersoonlijkheid is ook de onafhankelijkheid van ProRail ten opzichte van de Staat geborgd. Hierbij bestaan echter ten minste twee aandachtspunten. Niet ondenkbaar is dat de bevoegdheden die de Staatssecretaris zou hebben op grond van de Kaderwet zbo's (in het bijzonder de aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheid om tarieven goed te keuren) afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid van het zbo. Als uitzonderingen op de sturingsmogelijkheden uit de Kaderwet zbo's gemaakt moeten worden om de op grond van de Europese richtlijnen benodigde onafhankelijkheid te kunnen garanderen, dan zullen deze moeten worden opgenomen in de Instellingswet. Een ander aandachtspunt is dat ILT (veiligheidsinstantie) en ProRail (infrastructuurbeheerder) beide onderdeel zouden gaan uitmaken van de Staat/de overheid. De onderlinge onafhankelijkheid zal voldoende geborgd moeten worden. Gelet hierop verdient het aanbeveling dat de voorgestelde vormgeving wordt voorgelegd aan de Europese Commissie, welk traject moet worden ingecalculeerd bij de totaalplanning van de herpositioneringsopgave.

Wetgevingstraject

De hiervoor behandelde risico's kunnen worden beperkt (of vermeden) middels een goed doordacht en flexibel wetgevingstraject. Het wetgevingstraject kan grofweg in drie onderdelen worden opgesplitst. Ten eerste kent het traject een voorbereidend onderdeel, waarin in kaart moet worden gebracht welke stappen precies en op welk moment moeten worden genomen. Hierbij moeten juridische, financiële, fiscale en organisatorische voorbereidingen worden getroffen vooruitlopend op de herpositionering van ProRail. Op basis van vergelijkbare trajecten schatten wij in dat deze fase anderhalf tot twee jaar duurt. Het tweede onderdeel wordt gevormd door de Instellingswet. De oprichting van het publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid moet in een Instellingswet worden geregeld. Gelet op de complexe vraagstukken die bij de herpositionering spelen (o.a. op het gebied van governance, toezicht en overgang van activa), kan niet volstaan worden met een simpele verwijzing naar de Kaderwet zbo's, nu hiermee niet wordt tegemoetgekomen aan de wensen ten aanzien van een grotere politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van ProRail en meer informatievoorziening door ProRail aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer. Daarvoor is maatwerk en flexibele regelgeving nodig.⁵ Wij schatten in dat deze fase twee tot tweeënhalf jaar duurt. Het derde onderdeel wordt gevormd door de aanpassing van de Spoorwegwet. Gelet op de herpositionering zal de huidige concessiesystematiek moeten worden aangepast. Hierbij moet worden gedacht aan de juridische verhouding tussen ProRail en de vervoerders, de financieringswijze en systematiek, en conformiteit met het EU-recht. Wij schatten in dat deze fase (die parallel kan lopen met de al aangeduide fase) twee tot tweeënhalf jaar duurt, (met een mogelijke (gedeeltelijke) uitloop tot zeven jaar, gelet op de looptijd van de concessie. Zoals wij hebben beschreven in ons advies van 19 oktober 2016 op pag. 21-22 is het immers de vraag in hoeverre de concessie tussentijds kan worden beëindigd en of niet met de wijziging van de Spoorwegwet moet worden gewacht tot deze concessie is afgelopen. Tot slot moet worden gewaakt tegen een onnodige stapeling van wetswijziging op wetswijziging voor de sector, dit kan onwenselijk zijn en risico's met zich brengen.⁶

⁵ Vgl. de Bankwet 1998 en titel 5.3 van de Wet luchtvaart. N.b., indien men opteert voor de overgang van alle activa en passiva onder algemene titel, dan zal dit ook in deze wet worden opgenomen. Wordt niet geopteerd voor overdracht onder algemene titel, dan moeten alle activa en passiva onder bijzondere titel worden overgedragen, hetgeen mogelijke contractuele risico's met zich mee brengt. Om zulke risico's in kaart te brengen en te adresseren, is nader onderzoek nodig.

⁶ Zie: https://www.internetconsultatie.nl/implementatie_euspoorpakket/details



Zorgvuldige voorbereiding leidt tot een beter resultaat

Het voorgaande laat zien dat er nog veel haken en ogen bestaan, die bovendien nog uitzoekwerk vergen, voordat het herpositioneringstraject wordt ingezet. Mede gelet hierop vergt het ontwikkelen van een optimale organisatiestructuur – en de daarbij behorende wet- en regelgeving – een zorgvuldige aanpak met meerdere overleg- en beslismomenten. In het verleden zijn herpositioneringsoperaties niet altijd even vlekkeloos verlopen. Directe betrokkenheid van beide Kamers is in ieder geval van grote meerwaarde. In het verlengde daarvan kunnen onvoldoende doordachte beslissingen negatieve gevolgen voor werknemers, afnemers en burgers (en mogelijk de marktwerking) teweeg brengen. In sommige gevallen werd de herpositionering hierdoor zelfs heroverwogen of teruggedraaid. Naar aanleiding van de 'verzelfstandigingslag' vanaf de jaren '80 en '90 zijn meerdere onderzoeken gepubliceerd die deze problemen belichten.⁷ De verzelfstandiging van de directie Luchtverkeersbeveiliging (thans de LVNL) is een goed voorbeeld om in ogenschouw te nemen, omdat de Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat over een aantal aspecten onvolledig en onzorgvuldig was nagedacht⁸ en de keuzes ten aanzien van de herpositionering van LVNL en de daarmee gepaarde problemen nog steeds onderwerp van debat zijn.⁹ Een ander voorbeeld betreft de fusie tussen het CWI en het UWV. Ook in dit geval zijn er meerdere complicaties ontstaan, met name op het gebied van pensioenopbouw.¹⁰ Deze risico's bij een privatisering spelen evenzeer bij een deprivatisering. In het licht van de terugkerende problemen die zich bij herpositioneringen voordoen zijn concrete normen en toetspunten geformuleerd die tijdens het proces in acht moeten worden genomen. In de kern komt het desbetreffende advies van de Eerste Kamer en de Algemene Rekenkamer er op neer dat (i) duidelijke en controleerbare beslisvaarders gevolgd moeten worden, en (ii) de organisatie van het besluitvormingsproces flexibel en op lering gericht moet zijn. Daarbij moet vooral de duur van het traject niet worden onderschat en is een flexibele en gefaseerde planning noodzakelijk.¹¹

⁷ Zie bijvoorbeeld Eerste Kamer (2012), *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Algemene Rekenkamer (2012), *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*, SER (2010), *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, WRR (2012), *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Algemene Bestuursdienst Min BuZa (2013), *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*.

⁸ Onderzoeksrapport Algemene Rekenkamer (1993), kamerstukken II, 1993/94, 23915, nrs. 1-2

⁹ Roger Cohen, *Financieel Dagblad* (9 januari 2018), *Privatisering is oplossing voor problemen bij Nederlandse luchtverkeersleiding*

¹⁰ Algemene Bestuursdienst Min BuZa (2013) *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, p. 33 "Alle overige medewerkers zijn overgegaan naar het pensioenfonds UWV. Dit voorbeeld illustreert hoe lastig deze pensioenproblematiek kan zijn: de pensioenopbouw moet vergelijkbaar zijn; pensioenfondsen moeten over een voldoende dekkingsgraad beschikken; pensioenfondsen moeten bereid zijn aan een maatwerkoplossing mee te werken; pensioenpremies moeten vergelijkbaar zijn."

¹¹ Eerste Kamer (2012), *Besliskader Privatisering en verzelfstandiging*, p. 11: "De duur van het besluitvormingstraject kan sterk variëren. Ook kunnen tussentijdse wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, in reactie op moties of amendementen in het parlement, maar ook als gevolg van veranderende inzichten of omstandigheden (economisch of anderszins). Belangrijk is om in dat geval de interne consistentie en samenhang van het ontwerp goed te bewaken en indien nodig ontwerpstappen over te doen, bijvoorbeeld het toetsen of het inwinnen van advies over bepaalde onderdelen." Zie ook Algemene Rekenkamer (2012), *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*, p.172: "Voor de besluitvorming is het belangrijk dat de verantwoordelijke ministeries een organisatiestructuur opzetten met voldoende waarborgen voor het tijdig en zorgvuldig nemen van beslissingen. Waar nodig moet het proces gefaseerd worden, met bepaling van het gewenste resultaat en ruimte voor evaluatie van de voortgang. Coördinatie van de besluitvormingsprocedures is nodig, zodat sturing kan plaatsvinden. De organisatie dient gericht te zijn op het leren van eerdere ervaringen."

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat zorgvuldigheid met het oog op de continuering van de dagelijkse operatie en een toekomstbestendige inrichting van ProRail het belangrijkste is. Dat dit kan leiden tot een langer traject, gelet op de juridische complexiteiten die wij in dit position paper op hoofdlijnen behandelen, is een prijs waarvan het naar onze ervaring zonder meer de moeite waard is dat die wordt betaald. Indien uw Tweede Kamer dit wenst, stellen wij graag een nadere, meer diepgaande juridische briefing op.

Hoogachtend,

Mr. drs. H.H. Kersten

Prof. mr. T. Barkhuysen