

Vergaderjaar 2017–2018

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 770

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2018

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (zbo). In dit traject is de afgelopen periode een aantal belangrijke stappen gezet: zo is aan een plan van aanpak gewerkt en zijn de eerste stappen gezet die nodig zijn om te zorgen dat de omvorming geen gevolgen heeft voor de cao of de pensioenregeling van de medewerkers en wordt verder gewerkt aan de oplossing van het fiscale vraagstuk.

Daarnaast ga ik in op de door mij gedane toezeggingen tijdens het Algemeen Overleg (AO) van 31 januari jongstleden (Kamerstuk 29 984, nr. 750). Hierin zegde ik toe uw Kamer in het tweede kwartaal te informeren over de kosten en baten op lange termijn en de planning van de omvorming van ProRail. Tijdens dit AO zijn verder vragen gesteld over de afstemming van de omvorming in Europees verband, de algemene spoorkennis op en de betekenis van de omvorming voor het departement.

Aanpak omvorming

In mijn brief van 23 november 2017¹ alsook tijdens het AO van 31 januari jongstleden zette ik uiteen dat het besluit tot de omvorming van ProRail een principiële keuze is. Wat publiek is, moet ook publiekrechtelijk worden georganiseerd. Dit past bij het kabinetsbeleid om de uitvoering van publieke taken, bekostigd door de overheid, ook publiekrechtelijk vorm te geven.

Het besluit tot omvorming grijp ik aan om de samenwerking tussen mijn departement en ProRail verder te verbeteren. De afgelopen jaren zijn verschillende trajecten in gang gezet om de aansturing van ProRail te verbeteren, hetgeen ook resultaat heeft opgeleverd. Tegelijkertijd kost het

¹ Kamerstuk 25 268, nr. 155

door de complexiteit van het huidige sturingsmodel vaak veel inspanning en menskracht om verbeteringen te bereiken en vast te houden. Met de omvorming beoog ik daarom de volgende doelen te bereiken:

- Het verder verbeteren en vereenvoudigen van de sturing en verantwoording tussen ProRail en lenW. De sturing vindt voortaan plaats vanuit twee in plaats van drie rollen: opdrachtgever en eigenaar. De rol van concessiehouder komt te vervallen. ProRail zal net als vergelijkbare publieke organisaties een integrale begroting (inclusief een meerjarenbeeld) opstellen die aansluit op de Rijksbegrotingscyclus. Dit maakt het voor lenW makkelijker om ProRail integraal op basis van een gedeeld langetermijnbeeld aan te sturen. Dit stelt mij beter in staat aan uw Kamer effectief publieke verantwoording af te leggen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen door het zbo ProRail.
- Het bereiken van een heldere en effectievere rol- en taakverdeling en samenwerking tussen ProRail en mijn departement. Nu ProRail een publiek karakter krijgt, wordt het makkelijker om ProRail nadrukkelijker te positioneren als adviseur van het beleid. ProRail kan meer adviseren *vanuit het publieke belang* over beleidsinitiatieven en de lange termijn beleidsvisie die door mijn departement wordt vastgesteld. De zelfstandige positie van ProRail biedt de mogelijkheid om de scheiding tussen beleid en uitvoering helder af te bakenen. ProRail voert het beleid uit, heeft de ruimte om binnen de grenzen van de opdracht keuzes te maken en legt hierover aan mij verantwoording af. Deze scheiding laat onverlet dat beide partijen als opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar meenemen in belangrijke afwegingen.
- ProRail als zbo in staat te stellen als zelfstandig professioneel uitvoerder meer regie in de operationele spoorketen te voeren, bijvoorbeeld ten aanzien van de capaciteitsverdeling. Dit kan leiden tot efficiëntere en effectievere besluitvorming waardoor ProRail efficiënter en daadkrachtiger kan werken. Hierbij zal ProRail aantoonbaar vanuit het publieke belang acteren.

Op deze manier geef ik invulling aan onze gezamenlijke ambitie dat lenW en ProRail samen voor het spoor staan, zodat reiziger en verlader er beter van worden, op een wijze die het publieke belang dient, vanuit vertrouwen in elkaars rol en expertise.

Kosten en baten van de omvorming op de lange termijn

De principiële keuze voor een publiekrechtelijk model heeft een aantal voordelen.

- De publiekrechtelijke status komt de informatiepositie van de Kamer ten goede. De zbo-vorm zal ProRail en lenW in staat stellen effectiever publieke verantwoording af te leggen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen door ProRail. De zbo-status stelt een aantal eisen aan de bedrijfsvoering van ProRail. Zo zal het zbo ProRail moeten voldoen aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).
- De omvorming biedt daarnaast de kans om de bedrijfsvoering van lenW en ProRail beter op elkaar te laten aansluiten. De eisen die nu worden gesteld aan de bedrijfsvoering van ProRail vloeien voort uit privaatrechtelijke kaders: de subsidiebeschikkingen, de beheerconcessie, het vennootschapsrecht en het jaarrekeningrecht. Dit maakt de huidige situatie complex. Met de omvorming van ProRail worden deze eisen vervangen door de eisen die worden gesteld op grond van publieke kaders: de Kaderwet zbo's en de Instellingswet. Daarnaast zorgt het opstellen van een meerjarenbegroting, die aansluit op de Rijksbegrotingscyclus, voor meer voorspelbaarheid van de kosten die in de toekomst worden gemaakt. Het is hierbij eenvoudiger integraal

aan te sturen op basis van een gedeeld langetermijnbeeld terwijl de administratieve belasting kan worden verminderd door te sturen op hoofdlijnen en op onderdelen de rapportageverplichtingen te verminderen.

- De samenhang tussen beleid en uitvoering wordt bevorderd door de beleidsondersteuning- en adviesfunctie van het zbo in de besluitvormingsketen te integreren, bijvoorbeeld middels het wettelijk verankeren van de uitvoeringstoets. Doordat beide organisaties dichter bij elkaar worden gepositioneerd wordt het werken vanuit een gedeeld afwegingskader eenvoudiger. Dit komt een efficiënter en daadkrachtiger samenwerking tussen mijn departement en ProRail ten goede.

De veranderingen die hiervoor nodig zijn, gaan uiteraard gepaard met kosten. Zo zal de administratie van ProRail moeten worden aangepast aan de nieuwe situatie. Verder zal de komende jaren geld nodig zijn voor een cultuurtraject, waarin ProRail en het departement zich de nieuwe verhoudingen met bijbehorende «taal», houding en gedrag eigen maken die bij de publiekrechtelijke status horen. Het is niet mogelijk om de kosten vooraf precies te kwantificeren.

De kosten die de principiële keuze voor een publiekrechtelijk model met zich meebrengt, moeten worden beoordeeld in samenhang met de baten: effectievere publieke verantwoording over doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid over jaarlijks ruim 2 mld. euro aan publieke middelen.

Planning

Om de omvorming te laten slagen werkt een gezamenlijk programmeerteam van ProRail en lenW aan een aantal producten. Denk hierbij aan een instellingswet met bijbehorende lagere regelgeving, een sturingsvisie met uitwerking van taken en rollen, een traject gericht op verandering van houding en gedrag en een nieuw ingerichte begroting en openingsbalans voor het nieuwe zbo. Waar de instellingswet en lagere regelgeving de juridische kaders bevatten, levert de sturingsvisie handvatten voor onze dagelijkse omgang. In de bijlage² bij deze brief treft u een aantal sheets aan, waarin deze aanpak nader wordt geïllustreerd.

Het is mijn streven dat ProRail nog tijdens deze kabinetsperiode wordt omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat de instellingswet voor het zbo ProRail per 1 januari 2021 in werking moet treden. Om dit mogelijk te maken is de planning dat het wetsvoorstel in het voorjaar van 2019 ter advisering wordt aangeboden aan de Raad van State. Naar verwachting kan dit wetsvoorstel in het najaar van 2019 bij uw Kamer worden ingediend. De aangekondigde modernisering van de Spoorwegwet volgt als afzonderlijk traject vanwege de grote samenhang vooralsnog dezelfde planning.^{3, 4}

Betrokkenheid stakeholders en informeren van uw Kamer

Ik vind het in het kader van de zorgvuldigheid van groot belang om gedurende de omvorming op regelmatige basis met de betrokkenen, zoals

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 29 984 nr. 763.

⁴ De Instellingswet ProRail betreft hoofdzakelijk de opname en wijziging van artikelen in Spoorwegwet- en regelgeving. Integratie van deze artikelen in een nieuwe, gemoderniseerde Spoorwegwet levert een logischer geordend geheel op.

reizigers(vertegenwoordigers), vervoerders, verladers, decentrale overheden en aannemers, te spreken. Die gespreken zijn in volle gang.

Ook start ik dit najaar een internetconsultatie over het wetsvoorstel en de hoofdlijnen van de sturing. Onderdeel daarvan is ook de samenwerking binnen de spooketen. De nadere invulling en uitwerking van de sturingsvisie vergt vervolgens een zorgvuldig proces dat ik samen met ProRail doorloop. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer zijn de contouren van deze sturingsvisie voldoende uitgewerkt opdat u zich een goed beeld kunt vormen over het geheel van wetgeving en sturingsvisie.

Ik zal u tijdens dit traject proactief informeren en regelmatig met u in gesprek gaan over de voortgang en richting van de omvorming. Ik stel u daartoe halfjaarlijks met een brief op de hoogte van de stand van zaken.

Stand van zaken belangrijke aandachtpunten

Voor een succesvolle omvorming zijn er twee onderwerpen in het bijzonder die goed geregeld zullen moeten worden: de arbeidsvoorwaarden van de ProRail-medewerkers en de fiscale effecten.

Arbeidsvoorwaarden

De omvorming van ProRail zal geen gevolgen hebben voor de CAO en de pensioenregeling van de werknemers van ProRail. Dit borg ik in de instellingswet van het zbo ProRail. De arbeidsovereenkomsten gaan over van ProRail bv naar het zbo ProRail. Ik neem daarbij een voorschrift op waardoor – in afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – werknemers van het zbo ProRail hun eigen arbeidsvoorwaarden behouden. Daarnaast is het de bedoeling dat de werknemers van ProRail niet zullen deelnemen aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), op basis van de Wet privatisering ABP. Het Ministerie van BZK zal hiervoor de noodzakelijke regeling treffen. Hiervoor is overeenstemming vereist met de stichting ABP. Een verzoek dienaangaande is inmiddels gedaan.

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren⁵ die op 1 januari 2020 in werking treedt, heeft tot gevolg dat de werknemers van het zbo ProRail ambtenaar zullen worden in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Dit heeft geen gevolgen voor hun CAO of pensioenregeling. Wel zal een aantal specifieke voorschriften voor ambtenaren op werknemers van ProRail van toepassing zijn. Het gaat dan onder meer om bepalingen inzake integriteit en het afleggen van de eed of belofte. Deze bepalingen zullen gelden voor werknemers van alle publiekrechtelijke zbo's.

Btw

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. De transitie kan echter fiscale effecten hebben voor de btw die gemitigeerd moeten worden. In geval ProRail na de omvorming voor (een deel van) haar activiteiten geen ondernemer meer is voor de Btw, dan krijgt ProRail de door aannemers in rekening gebrachte BTW niet meer terug. De kosten van ProRail nemen daardoor toe.

Op dit moment onderzoek ik diverse oplossingsrichtingen. Zo zal worden gezien of ProRail in de toekomst nog steeds (gedeeltelijk)

Btw-ondernemer kan blijven zodat de btw kan worden terugggevraagd en de problematiek zich niet voordoet. Tegelijkertijd kijk ik naar de mogelijk-

⁵ Stb. 2017, nr. 123.

heden om een eventueel btw-effect op andere wijze te mitigeren. Daarbij zal uiteraard ook worden getoetst op eventuele staatssteunaspecten. Daarnaast moeten de gevolgen voor de decentrale overheden worden gezien. Ik verwacht na de zomer meer duidelijkheid te kunnen bieden.

Over de mogelijke gevolgen van de overige fiscale effecten (bijvoorbeeld t.a.v. de vennootschapsbelasting en de overdrachtsbelasting) en hoe daar mee om te gaan zal ik u op een later moment rapporteren. De implicaties zijn nog onderwerp van gesprek maar lijken in elk geval minder complex dan de Btw-problematiek.

Afstemming omvorming in Europees verband

Tijdens het AO van 31 januari jongstleden vroeg uw Kamer mij naar het traject met de Europese Commissie. Het is belangrijk dat de omvorming past binnen de Europese kaders. Zodra het wetsvoorstel de consultatie in gaat, bespreek ik dit ook met de Europese Commissie. Onderwerp van gesprek wordt vooral de reden van de keuze voor een publiekrechtelijke vorm en hoe wordt voldaan aan de eisen die het Europese recht stelt ten aanzien van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder.

De rol van het departement

Tijdens het AO Spoor van 31 januari 2018 zijn vragen gesteld over de gevolgen van de omvorming voor mijn departement in relatie tot de aanwezige kennis en expertise.

De afgelopen jaren is ruim geïnvesteerd in extra personeel bij de beleidsdirectie om de spoorkennis te versterken. Ook zijn geregeld medewerkers van ProRail in het kader van detachering voor korte of langere tijd bij het ministerie werkzaam. Daarnaast is en wordt geïnvesteerd in de versterking en verdere professionalisering van het eigenaarschap en opdrachtgeverschap, onder andere door middel van kennisuitwisseling en specifiek daarop gerichte cursussen en trainingen.

De omvorming biedt, zoals gezegd, ook kansen om de rolverdeling tussen het departement en ProRail verder te verhelderen. Waarbij ProRail zich verder kan ontwikkelen als expert op het terrein van spoorweginfrastructuur en deskundig adviseur en het ministerie als deskundig opdrachtgever die ProRail op hoofdlijnen zal aansturen. Vanaf het moment dat het zbo ProRail is ingesteld, verandert de aansturing van ProRail door mijn departement. De omvorming moet hiermee voortbouwen op de bestaande initiatieven waarin mijn departement en ProRail werken aan een soepeler samenwerking.

Op het zbo ProRail wordt de circulaire «*Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen*» van toepassing. Waar nu lenW ten opzichte van ProRail de rol van opdrachtgever, concessieverlener en aandeelhouder vervult, wijzigt dit naar twee rollen: eigenaar en opdrachtgever. Deze nieuwe rollen vragen om een andere invulling dan nu het geval is. De eigenaar is primair verantwoordelijk voor de sturing op de continuïteit en doelmatigheid van de zbo-organisatie. De eigenaar heeft daartoe bijvoorbeeld een grotere rol in de planning en control-cyclus van het zbo dan de aandeelhouder nu heeft. De sturings- en de verantwoordingsinformatie, beschikbaar vanuit de planning & control-cyclus als onderdeel van het begrotingsproces, zal een meer continu inzicht bieden in de begrotingscyclus dan de huidige aandeelhoudersrol mogelijk maakt.

De opdrachtgever op zijn beurt is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakinhoudelijke sturingsrelatie, de bijbehorende wet- en regelgeving

en de te maken beleidskeuzes. Ook is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening, het uitvoeren van beleidsevaluaties en oordeelt hij over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de eisen voor wat betreft onafhankelijkheid van essentiële functies en taken.

De rollen «eigenaar» en «opdrachtgever namens de rijksoverheid» worden uitgevoerd onder mijn verantwoordelijkheid. Voor het goed functioneren van beide rollen moet de juiste balans tussen deze rollen worden geborgd. Dit is een specifiek onderdeel van de opgave in de komende jaren. Om dit efficiënt te doen, kijk ik expliciet naar de *best practices* van andere zbo's in Nederland en van Rijkswaterstaat. Ook zal goed worden gekeken naar de elementen uit de huidige samenwerking die we willen behouden. De wijze van sturen en verantwoorden en de invulling van de rollen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer ProRail worden de komende tijd uitgewerkt in een sturingsvisie. Deze sturingsvisie wordt vertaald naar verschillende interventies om houding en gedrag te ontwikkelen. Hierbij wordt ook bezien of en zo ja welke gevolgen deze rolverdeling verder zal hebben voor de benodigde expertise aan de kant van IenW en ProRail.

Tot slot

De omvorming van ProRail is een omvangrijk en complex traject, waarin veel verschillende aspecten in samenhang moeten worden meegenomen. De afgelopen maanden is hiervoor door mijn departement en ProRail in goede samenwerking een solide basis gelegd. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat wij dit traject samen tot een goed einde zullen brengen. Ik blijf uw Kamer hierover informeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer