

Vergaderjaar 2018–2019

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 172

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

De afgelopen periode heeft het ministerie samen met ProRail hard gewerkt aan de in het regeerakkoord opgenomen omvorming van ProRail b.v. tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (zbo). Dit heeft geresulteerd in een wetsvoorstel dat vandaag ter openbare consultatie op internet is geplaatst¹. In deze brief wil ik de hoofdlijnen van het wetsvoorstel met u delen. Verder benoem ik een aantal onderwerpen dat tijdens de consultatie nog nader uitgewerkt wordt en licht ik de volgende fase van de omvorming toe².

Hoofdlijnen wetsvoorstel

Over de principiële keuze tot de omvorming van ProRail informeerde ik u eerder³. Het doel is om ProRail in te richten op een wijze die past bij haar publieke taken en de publieke bekostiging. De aansturing wordt vereenvoudigd en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen versterkt. Het wetsvoorstel biedt het kader voor het realiseren van deze doelen. Enkele hoofdpunten zijn in dit verband:

- Een heldere rol- en taakverdeling tussen ProRail en IenW is essentieel voor een goede uitvoering van de taken op het spoor en de verantwoording daarover. Het wetsvoorstel biedt hiervoor de kaders. ProRail wordt in de wet belast met de taken exploitatie (waaronder capaciteitsverdeling en verkeersleiding), onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur (hswi). Ook de uitvoering van werken voor derden wordt in de wet verankerd. Ik blijf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de hswi, het spoorstelsel als geheel en het beleid daarover. Als onderdeel daarvan leg ik

¹ http://www.internetconsultatie.nl/wet_publiekrechtelijke_omvorming_prorail.

² Conform het POC-rapport «Verbinding verbroken?», Kamerstuk C, A.

³ Kamerstuk 25 268, nr. 155; Kamerstuk 29 984, nr. 770.

verantwoording af aan uw Kamer over het functioneren van het zbo ProRail.

- ProRail kan als professionele en deskundige uitvoeringsorganisatie mij gevraagd en ongevraagd adviseren over de effecten van mijn beleid en de eventuele wenselijkheid tot aanpassing of aanvulling daarvan. ProRail adviseert vanuit het oogmerk om de (spoor)mobiliteit nu en in de toekomst voor zowel reizigers als verladers te optimaliseren en richt zich ook op de (door-)ontwikkeling van het vervoerssysteem en bijbehorende systeem- en mobiliteitsvraagstukken.
- ProRail zal een raad van toezicht kennen in plaats van de huidige raad van commissarissen. Een raad van toezicht geeft mij meer mogelijkheden voor directe sturing en verantwoording dan het huidige RvC-model omdat een raad van toezicht niet tussen de bewindspersoon en de raad van bestuur in staat. Het raad van toezicht-model sluit aan op de praktijk bij de bestaande lenW zbo's. De raad van toezicht is een belangrijke sparringpartner voor de raad van bestuur. De raad van toezicht treedt niet in mijn plaats bij de aansturing van en het (systeem)toezicht op ProRail: de raad van bestuur zal onverkort aan mij verantwoording afleggen. Verder vervult de raad van toezicht geen werkgeversrol voor de leden van de raad van bestuur. Als extra waarborg op de besteding van publieke middelen zal de raad van toezicht een audit committee instellen.
- Het wetsvoorstel regelt de aansturing van het zbo ProRail via de planning & control-cyclus, in lijn met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en waar nodig aangevuld door het wetsvoorstel. Dit sluit aan op de Rijksbegrotingscyclus en stelt mij in staat om op basis van de juiste informatie verantwoording richting uw Kamer af te leggen over de taakuitvoering door ProRail en over het spoorstelsel als geheel.
- Zoals ik u eerder meldde zal de omvorming van ProRail geen gevolgen hebben voor de CAO en de pensioenregeling van de werknemers van ProRail⁴. De arbeidsovereenkomsten zullen op basis van het wetsvoorstel onder algemene titel overgaan van ProRail b.v. naar het zbo ProRail. Daarnaast is in het wetsvoorstel een uitzondering op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen zodat het CAO ProRail behouden blijft. In lagere regelgeving wordt geregeld dat de werknemers van ProRail blijven deelnemen aan het Spoorwegpensioenfonds. Daarmee geef ik invulling aan de toezegging in het regeerakkoord dat de omvorming geen gevolgen heeft voor de huidige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de werknemers.

Daarnaast is de Kaderwet zbo's van toepassing. Deze bevat regels omtrent sturing en verantwoording en geeft de Minister diverse bevoegdheden jegens het zbo, zoals de mogelijkheid om alle inlichtingen op te vragen die nodig zijn voor de taakuitoefening. De Kaderwet is samen met dit wetsvoorstel bepalend voor de aansturing van ProRail, het toezicht op ProRail en de verantwoording door ProRail.

Fiscale gevolgen

De omvorming van ProRail zal niet leiden tot hogere kosten voor derden. Conform verschillende moties⁵ draag ik daar zorg voor. Kosten als gevolg van de btw in de gebruiksvergoeding wil ik voorkomen door de bestaande lagere regelgeving waarin de gebruiksvergoeding is geregeld, aan te passen. Ik zal hierin vastleggen dat ProRail niet-afrekbare btw niet in de gebruiksvergoeding mag doorberekenen. Zo wordt voorkomen dat de omvorming via een hogere gebruiksvergoeding leidt tot hogere kosten

⁴ Kamerstuk 25 268, nr. 155.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 702; 706; 757; Kamerstuk 34 550 XII, nr. 40.

voor verladers en reizigers. De komende periode wordt deze oplossing gedetailleerder uitgewerkt.

Verder zal ik de komende periode samen met de betrokken derden (met name decentrale overheden) kijken bij welke projecten eventuele btw-effecten kostenverhogend kunnen werken en hoe deze effecten kunnen worden voorkomen of gecompenseerd. IenW en Financiën hebben de gezamenlijke inzet om de budgettaire verwerking van de omvorming zo neutraal mogelijk vorm te geven.

Uiteindelijk zal de belastinginspecteur op basis van een door ProRail zbo in te dienen integrale businesscase een onafhankelijk oordeel vellen, op basis waarvan de fiscale effecten inzichtelijk worden.

Nader uit te werken

De komende maanden zal onder andere nog een aantal zaken worden onderzocht.

- In de onlangs door het bureau Anderson Elffers Felix uitgevoerde evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt aanbevolen om de rol van ProRail bij het capaciteitsverdelingsproces te versterken.⁶ In dat kader wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe ProRail bij de capaciteitsverdeling ruimere bevoegdheden kan krijgen om een verdere verbetering van de benutting van het spoor te realiseren. Dat zou kunnen door ProRail daartoe in het Besluit capaciteitsverdeling ruimere bevoegdheden te geven of door bij de beslissingen over capaciteitsverdeling een overstap te maken van een privaat- naar een publiekrechtelijk model. Dit wordt in een afzonderlijk besluitvormingstraject opgepakt. Dit vraagt om een zorgvuldig proces met alle betrokken partijen. Ook de Tweede Kamer zal ik hierbij betrekken.
- Ik vind het van belang de complexiteit te reduceren zodat er op stations efficiënter kan worden gewerkt. In mijn brief over de *aanpak ten behoeve van een besluit over de (markt)ordering op het spoor in 2020*⁷ heb ik een onderzoek aangekondigd waarin wordt gekeken naar verschillende opties voor het eigendom en exploitatie van de stations. In dit wetsvoorstel wordt daarop niet vooruitgelopen. Wel leidt de nieuwe publiekrechtelijke vormgeving van ProRail op twee specifieke punten tot nader onderzoek. Er zal een analyse plaatsvinden om te bezien wat de effecten zijn van het publiekrechtelijk vormgeven van ProRail en het faciliteren met voldoende publiekrechtelijke instrumenten in relatie tot de huidige taakverdeling op stations zoals die (privaatrechtelijk) zijn vastgelegd. Om ProRail in staat te stellen de publieke taak met betrekking tot de transferfunctie op perrons en stations te borgen wordt onderzocht of de infrastructuurbeheerder hiervoor de juiste bevoegdheden heeft of dat hiervoor een andere verantwoordelijkheidsverdeling wenselijk is tussen mijn ministerie en ProRail. Over beide onderzoeken vindt overleg plaats met de betrokken partijen.
- Samen met ProRail zal ik uitwerken hoe de diensten en dienstvoorzieningen die ProRail nu aan vervoerders levert een plek krijgen in het wetsvoorstel. Het gaat bijvoorbeeld om het voorverwarmen van passagierstreinen en het leveren van informatie aan vervoerders over de realisatie van de treindienst.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 790.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 768.

Conformiteit EU-recht

Zoals ik uw Kamer meldde in mijn brief van 30 mei 2018⁸ is het belangrijk dat de omvorming past binnen de Europese kaders. In dat kader hebben ambtenaren van mijn ministerie met vertegenwoordigers van de Europese Commissie gesproken over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Tijdens dit gesprek is onder meer toegelicht op welke wijze de instelwetswet invulling geeft aan de eisen die het Europees recht stelt aan de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de efficiency-eisen en andere uitgangspunten uit de herschikkingsrichtlijn⁹, alsmede de voorziene oplossingsrichting voor de eerder genoemde btw-problematiek. De Commissie zag op voorhand geen reden tot zorg. Het wetsvoorstel zal tijdens de consultatie met de Europese Commissie worden gedeeld.

Volgende fase

Tijdens de eerste fase is gesproken met decentrale overheden, reizigersvervoerders, goederenvervoerders, consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov, aannemers, brancheverenigingen voor spoorgoederenvervoer, de vakbonden en de ondernemingsraad van ProRail. Verder is afstemming gezocht met verschillende collega-departementen, toezichthouders, uitvoeringsorganisaties en de Europese Commissie. Met de start van de internetconsultatie is deze fase van de omvorming afgerond en gaan lenW en ProRail de volgende fase in. Terwijl het wetsvoorstel voor eenieder ter consultatie op internet staat, zullen ProRail en lenW de samenwerking doorzetten en op zorgvuldige wijze lagere regelgeving en een sturingsvisie ontwerpen in de lijn van het wetsvoorstel.

- In lagere regelgeving zullen de onderdelen uit de p&c-cyclus zoals de eisen aan het meerjarenplan, de tussentijdse verslagen, jaarverslag, begroting en jaarrekening nader uitgewerkt worden. Tevens zal worden vastgelegd op welke momenten deze producten opgesteld en ingediend moeten worden.
- Ook kunnen in lagere regelgeving nadere kwalitatieve en kwantitatieve verplichtingen en doelen worden gesteld aan de taakuitvoering door ProRail. Deze verplichtingen en doelen kunnen verbonden worden aan prestatiegebieden, zoals de beheerconcessie die nu ook kent. Te denken valt aan prestatiebesturing op het realiseren van een aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders, reizigers, goederenvervoerders en verlader, de kwaliteit van beheer en vervoer, alsmede de capaciteit van de hswi. Het is daarbij mogelijk om de huidige prestatie-indicatoren te behouden, maar ook het sturen op andere doelen of verplichtingen behoort tot de mogelijkheden.
- In lagere regelgeving zal ook nader uitgewerkt worden hoe ProRail werken voor derden uitvoert. Bijvoorbeeld onder welke voorwaarden ProRail toetst en meewerkt aan verzoeken van derden tot werken aan de hswi. Met ProRail en derden wordt verkend of en zo ja op welke wijze derden nauwer betrokken kunnen worden bij de wijze van uitvoering van de werken voor derden.
- De sturingsvisie beschrijft de wijze waarop lenW en ProRail met elkaar om willen gaan en hoe zij invulling geven aan de verschillende rollen. De adviesrol van ProRail zal hierin verder worden ingevuld en de informatiestromen zullen verder worden uitgewerkt. Ook zullen nadere afspraken gemaakt worden over het samenspel en de rolverdeling tussen enerzijds de eigenaar en anderzijds de opdrachtgever (ondergebracht bij verschillende onderdelen van mijn ministerie) en opdracht-

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 770.

⁹ Richtlijn 2012/34/EU.

nemer ProRail.¹⁰ De samenwerking en interventiemogelijkheden worden hierin nader beschreven. De komende periode zal ik dit met ProRail invullen.

Bij het ontwerpen van de lagere regelgeving en sturingsvisie staat voorop dat deze moeten leiden tot een verbeterde en vereenvoudigde sturings- en verantwoordingsrelatie met een heldere rolverdeling tussen ProRail en mijn departement. Een goede samenwerking tussen lenW en ProRail draagt bij aan een aantrekkelijk product voor de reizigers en verladers.

Tot slot

Het is mijn voornemen dat het zbo ProRail per 1 januari 2021 wordt ingesteld. Na de openbare internetconsultatie zal ik de reacties beoordelen en het wetsvoorstel waar mogelijk verder verbeteren.

Ik streef ernaar het wetsvoorstel in het voorjaar van 2019 ter advisering aan de Raad van State aan te bieden. Ik zal u dan ook weer informeren over de voortgang van de omvorming.

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

¹⁰ Conform de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's», Kamerstuk 25 268, nr. 113, bijlage 2.