

Vergaderjaar 2018–2019

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 857

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2019

Tijdens het AO Spoorordening van 6 december 2018 (Kamerstuk 29 984, nr. 812) heb ik toegezegd uw Kamer periodiek te informeren over de voortgang van de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid. In deze brief informeer ik u over de voortgang van het wetsvoorstel, de gesprekken met de spoorsector, de stand van zaken van de financiële en fiscale aspecten van de omvorming en de vervolgstappen.

De omvorming maakt onderdeel uit van het regeerakkoord en betreft een principiële keuze. De publieke taken die ProRail uitvoert, worden grotendeels gefinancierd met publieke middelen (jaarlijks 2 miljard euro). Ik vind dat daar een publieke verantwoording bij past, die ik met deze omvorming inricht. Ik heb met de omvorming ook het doel de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de efficiëntie te verbeteren. De intensieve samenwerking met de partijen rond het spoor blijft daarbij intact.

Voortgang

De afgelopen periode hebben mijn ministerie en ProRail gezamenlijk verder gewerkt aan het afronden van het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail. De reacties van stakeholders en partners in de spoorsector op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel zijn daarbij betrokken en hebben op onderdelen geleid tot een aanpassing of verduidelijking daarvan, zie hierna. Het wetsvoorstel is inmiddels ter advisering aangeboden aan de Raad van State. Ook zijn de fiscale effecten van de omvorming inzichtelijk gemaakt en in een verzoekschrift aan de belastinginspecteur voorgelegd. Deze cruciale stap vormt de basis voor het voldoen aan de randvoorwaarde dat de omvorming niet leidt tot hogere kosten voor derden.

Ik vind het belangrijk om de spoorsector te betrekken bij de omvorming van ProRail, die beoogt voort te bouwen op de intensieve samenwerking binnen en met de spoorsector en de relatie tussen ProRail en mijn ministerie te vereenvoudigen en te versterken. De organisatievorm van ProRail kan bijdragen aan het verder versterken van de constructieve samenwerking met alle partijen uit de sector en de omgeving.

Zoals aangekondigd tijdens het AO van 6 december 2018, ben ik samen met de CEO van ProRail in gesprek gegaan met verschillende partijen zoals reizigersvervoerders, goederenvervoerders, provincies, de Ondernemingsraad van ProRail en reizigersvereniging Rover. Ook is op ambtelijk niveau met verschillende partijen gesproken. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan een beter beeld van de aandachtspunten en kansen die alle betrokken partijen zien. In de gesprekken zijn vragen en zorgen van stakeholders behandeld en is de verwerking van hun reacties op het wetsvoorstel doorgenomen. Zo is onder meer stilgestaan bij de taken en de onafhankelijkheid van ProRail zbo, de samenwerking binnen de spoorsector, de situatie op stations en de zogenoemde «werken voor derden» waarbij ProRail in opdracht van een andere partij werkzaamheden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur uitvoert.

Uit de gesprekken maak ik op dat partijen de openheid waarderen en blij zijn met de wijzigingen die ten opzichte van de internetconsultatie zijn aangebracht. Tegelijkertijd hebben partijen nog een aantal vragen dat nog niet direct beantwoord kunnen worden, bijvoorbeeld omdat de lagere regelgeving nog uitgewerkt wordt of gewacht wordt op het oordeel van de belastinginspecteur. Voorbeelden hiervan zijn vragen over prestatiebesturing en de wijze waarop kostenstijgingen voor hen worden voorkomen. Ik heb begrip voor het ongeduld bij partijen en zal zorgen dat de gewenste duidelijkheid bij de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer aanwezig is.

Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail

Het wetsvoorstel is inmiddels ter advisering naar de Raad van State gezonden en wordt naar verwachting dit najaar bij uw Kamer ingediend. Het voorstel is verbeterd op een aantal punten dat ik in mijn brief van 19 oktober 2018 had aangekondigd nader uit te zoeken en naar aanleiding van de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel en de eventuele wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State zal ik met u bespreken bij de inhoudelijke behandeling in uw Kamer.

Taken van de beheerder: Uit het oogpunt van vereenvoudiging en omdat ProRail wegens principiële redenen wordt aangemerkt als de infrastructuurbeheerder op de hoofdspoorweginfrastructuur, legt het wetsvoorstel de taken exploitatie, onderhoud en vernieuwing en deelname aan ontwikkeling bij ProRail neer. Hiermee wordt de realisatie van aanleg en verbetering, het onderhoud en de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur bij de beheerder belegd, net zoals deze taken voor het hoofdwegenet bij Rijkswaterstaat zijn belegd.

Mijn ministerie heeft samen met ProRail de diensten en dienstvoorzieningen die ProRail nu aanbiedt aan spoorwegondernemers geïnventariseerd en beoordeeld. Deze worden nu benoemd als wettelijke taken van het zbo ProRail. Hiermee continueer en borg ik de huidige feitelijke situatie.

Een ander punt betreft de taakverdeling rond stations. Het uitgangspunt is dat de taakverdeling rond de stations zoals opgenomen in de beheercon-

cessie één op één wordt omgezet in de Spoorwegwet, zodat het voorstel neutraal is wat betreft de ordeningskeuzes rondom stations. De taak- en rolverdeling rond stations, worden dus niet in dit wetsvoorstel meegenomen, maar komen aan de orde in het traject ten aanzien van het eigendom en de exploitatie van stations, dat in het regeerakkoord is aangekondigd. Ik loop dan ook niet vooruit op de politieke besluitvorming hierover.

In het wetsvoorstel krijgt ProRail de taak mij gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving. Bij de uitwerking van de adviestaak in de sturingsvisie betrek ik ook de sectorpartijen.

Gelijkgerichte sturing op prestaties: In de memorie van toelichting heb ik in antwoord op vragen uit de sector expliciet benoemd dat ik ProRail en NS op de gezamenlijk te behalen prestaties gelijkgericht zal blijven aansturen. ProRail en NS hebben in gesprekken over het wetsvoorstel naar voren gebracht hieraan te hechten. ProRail zal de afspraken over gelijkgerichte sturing op prestatiedoelen ook nakomen. Dat is nodig om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van NS en ProRail voor het behalen van doelstellingen te waarborgen en de gezamenlijke prestatiedoelen te kunnen realiseren.

Inspraak op meerjarenplannen: Consumentenorganisaties, vervoerders en decentrale overheden hebben in gesprekken met mij en de CEO van ProRail naar voren gebracht dat zij hechten aan inspraakrecht op de meerjarenplannen die ProRail dient op te stellen, conform de huidige consultatiemogelijkheden op het beheerplan. Dit sluit ook aan bij de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Jetten over de betrokkenheid van stakeholders bij het zbo ProRail¹. In het wetsvoorstel heb ik daarom verankerd dat externe partijen inspraak hebben op de meerjarenplannen van ProRail.

De Wet openbaarheid van bestuur: Vervoerders, verladers en aannemers hebben aandacht gevraagd voor het van toepassing zijn van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) op het zbo ProRail. De Wob draagt bij aan het verbeteren van de transparantie over de toekomstige activiteiten van ProRail en verbetert daarmee de publieke sturing en verantwoording. Op het moment dat ProRail een zbo is, wordt de Wob van toepassing. Het wetsvoorstel is inmiddels voorzien van een overgangsbepaling als gevolg waarvan documenten die zijn gemaakt of ontvangen voordat ProRail een zbo werd niet onder de reikwijdte van de Wob komen te vallen.

Financiële en fiscale effecten

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd is een randvoorwaarde voor dit traject dat de omvorming van ProRail niet zal leiden tot hogere kosten voor derden. Conform verschillende aangenomen moties van uw Kamer draag ik daar zorg voor. Hieronder informeer ik u over de effecten van de omvorming en het te volgen proces om deze belangrijke randvoorwaarde te kunnen verwezenlijken. Mijn ministerie heeft samen met het Ministerie van Financiën de gezamenlijke inzet om de budgettaire verwerking van de omvorming zo neutraal mogelijk vorm te geven.

De omvorming van ProRail van privaatrechtelijke bv tot publiekrechtelijk zbo heeft financiële effecten die samenhangen met:

- Fiscale effecten: mogelijke gevolgen voor vennootschapsbelasting (vpb), btw, dividendbelasting, overdrachtsbelasting en schenkbelas-

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 751

ting. Daarbij zijn de effecten op het moment van transitie (incidentele effecten als gevolg van de overgang op 1-1-2021) te onderscheiden van de effecten na de zbo-vorming (structurele effecten). Deze effecten zullen worden voorkomen of gecompenseerd.

- Kosten van de omvorming: bijvoorbeeld voorbereidingskosten, kosten in verband met een administratieve splitsing tussen belaste en onbelaste werkzaamheden en kosten in verband met toepassing van de Wob en andere wettelijke kaders.

De fiscale businesscase voor de omvorming is onderbouwd en aangeboden aan de belastinginspecteur door middel van een verzoekschrift. In het verzoekschrift worden de verschillende fiscale effecten beschreven. De belastinginspecteur zal het verzoekschrift toetsen. Het beeld van de financiële effecten is pas volledig na een oordeel van de belastinginspecteur over de fiscale behandeling van (de transitie naar) het zbo ProRail. In de planning ga ik ervan uit dat het oordeel van de belastinginspecteur dit najaar beschikbaar is. Ook de omvang en compensatie van de eenmalige kosten van de omvorming heb ik aan het einde van dit jaar in beeld.

Verder ben ik gestart om samen met de betrokken derden (met name decentrale overheden) te bekijken of en bij welke projecten eventuele btw-effecten kostenverhogend kunnen werken en zo ja hoe deze effecten kunnen worden voorkomen of gecompenseerd.

Werken voor derden aan, op en/of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur

In de gesprekken die ik had met decentrale overheden en vervoerders kwamen diverse punten aan de orde over de werkzaamheden die ProRail aan de hoofdspoorweginfrastructuur uitvoert voor derden, waaronder de zorgen van provincies over de kosten- en risicoverdeling bij projecten op initiatief van de regio. In het nota-overleg MIRT van 29 november 2018 (Kamerstuk 35 000 A, nr. 80) zegde ik uw Kamer toe met de stakeholders in gesprek te gaan over deze zorgen. De gesprekken met de provincies verlopen constructief en hebben geleid tot contouren van bestuurlijke afspraken hierover. Ik ben voornemens om het gesprek hierover de komende maanden met de nieuwe gedeputeerden voort te zetten met als streven om uiterlijk bij de bestuurlijke overleggen MIRT van dit najaar tot overeenstemming te komen.

Planning en vervolg

Het kabinet is voornemens de omvorming per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Dankzij de goede samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail en met overige betrokkenen, zijn goede stappen gezet in de omvorming en is het traject beheersbaar.

De komende tijd ligt de focus op de uitwerking van de lagere regelgeving. Uiterlijk bij de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer, start de openbare internetconsultatie voor de lagere regelgeving. Deze consultatie zal worden afgerond voordat de plenaire wetsbehandeling in uw Kamer plaatsvindt zodat uw Kamer het wetsvoorstel in samenhang kan beoordelen. Daarnaast werkt mijn ministerie samen met ProRail de komende periode verder aan de samenwerkingsvisie. Hierin wordt nader uitgewerkt hoe mijn ministerie en ProRail na de omvorming tot zbo met elkaar om zullen gaan en hoe de uitgangspunten waarop het wetsvoorstel en de lagere regelgeving gestoeld zijn, in de praktijk hun uitwerking zullen vinden.

Mijn ministerie zet daarnaast samen met ProRail de komende tijd een gezamenlijk verander- en implementatietraject op. Het is immers van belang om straks klaar te zijn om de nieuwe regelgeving in de praktijk te brengen. In dit traject grijpen beide organisaties kansen aan om de gewenste verbeteringen in de samenwerking tussen beide organisaties te bewerkstelligen. Mijn ambitie is dat de omvorming bijdraagt aan het voortzetten en verbeteren van de goede prestaties binnen de spoorsector richting de toekomst.

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