

Vergaderjaar 2020–2021

35 396

## Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail)

Nr. 12

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 1 december 2020

#### Inhoudsopgave

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding                                                                        | 1  |
| Algemeen deel                                                                    | 3  |
| Voor- en nadelen van de omvorming                                                | 8  |
| <b>Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan</b>   | 13 |
| Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk   | 20 |
| <b>Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording</b> | 22 |
| Vereenvoudiging van aansturing                                                   | 22 |
| Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail                     | 23 |
| <b>Hoofdpijnen van het voorstel</b>                                              | 23 |
| Instelling van het zbo                                                           | 29 |
| Adviestaken richting Minister en regionale concessieverleners                    | 30 |
| Betrokkenheid stakeholders                                                       | 30 |
| <b>Gevolgen voor betrokkenen</b>                                                 | 31 |
| Gevolgen voor vervoerders, reizigers en verladers                                | 38 |
| Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector                                 | 39 |
| Financiële effecten omvorming                                                    | 40 |
| <b>Verhouding tot Europese regelgeving</b>                                       | 45 |
| Richtlijn 2012/34/EU                                                             | 45 |
| <b>Advies</b>                                                                    | 45 |
| <b>Internetconsultatie</b>                                                       | 46 |

#### Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de aanvullende vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PVV, GroenLinks en de SP over het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail.

Deze leden hebben een aantal vragen gesteld die ik omwille van de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het nader verslag, heb

beantwoord naar onderwerp. Ik ga eerst in deze inleiding op de algemene vraag in die deze leden hebben gesteld waarom het op dit moment noodzakelijk is ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (zbo). Bij de beantwoording van de overige vragen is de volgorde van het nader verslag aangehouden. Indien sprake is van clustering van meerdere vragen is in de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het nader verslag aangegeven in welke (sub)paragraaf deze vraag is beantwoord.<sup>1</sup> Ik ga naar aanleiding van deze nota graag op korte termijn met uw Kamer in gesprek over het wetsvoorstel.

Als Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is mijn hoofddoel met betrekking tot het spoor het verbeteren van de kwaliteit van het spoorproduct voor reizigers en verladers en het faciliteren van de verwachte groei op het spoor. ProRail vervult daarin als hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder een essentiële rol: als beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) staat ProRail midden in de publieke zaak. De taken exploitatie, onderhoud, vernieuwing en deelname aan de ontwikkeling van de HSWI inclusief de capaciteitsverdeling van de ruimte hierop en de verkeersleiding hierover zijn essentieel voor het spoorvervoer.

Als ik naar de toekomst kijk, zie ik een aantal grote uitdagingen op ons af komen. We moeten het hoofd bieden aan de tijdelijke effecten van de Covid-19-crisis; dat vraagt veel van de spoorsector. Daarbij blijft de verwachting dat de mobiliteitsvraag op termijn verder zal groeien, ook na de tijdelijke effecten van de huidige coronacrisis. Dat geldt niet alleen voor ons nationale spoorvervoer; ook de ambities voor internationale verbindingen groeien. Uit de contouren van het Toekomstbeeld OV 2040 blijkt dat stevige stappen gezet moeten worden om de groeiende vraag te faciliteren en de capaciteits- en kwaliteitsgrenzen te verruimen. Daarnaast komt de trein steeds meer in beeld als een duurzame vorm van mobiliteit en belangrijke vervoersmodaliteit in stedelijke gebieden.

In uw Kamer is herhaaldelijk met mij en mijn ambtsvoorgangers gesproken over een mogelijke omvorming van ProRail. De Raad van State schrijft in zijn advies: «Zou men opnieuw vanaf de tekentafel beginnen dan zou het goed denkbaar zijn dat – zoals het voornemen was ten tijde van de splitsing van de NS – ProRail als spoorweginfrastructuurbeheerder zou worden ingericht als een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid». In het verleden is echter niet tot een structuurwijziging besloten, omdat toen problemen op het spoor speelden die op dat moment om voorrang vroegen.

Op dit moment van relatieve rust zie ik het als mijn taak om te zorgen dat ProRail en IenW samen met de rest van de sector klaar zijn voor de toekomst. Mijn voorgangers en ik hebben al een aantal stappen gezet. Met ingrepen binnen de huidige structuur zijn de verhoudingen tussen IenW en ProRail verbeterd. Ook is merkbaar dat het besluit tot omvorming een nieuwe impuls heeft gegeven aan de samenwerking.

De volgende stap is het daadwerkelijk borgen van de publieke rol en taken van ProRail in een publieke structuur. De principiële overwegingen die aan het besluit tot zbo-vorming ten grondslag liggen, zijn daarbij voor mij de belangrijkste leidraad. Het proces van vervoer van personen en goederen is aangemerkt als vitaal.<sup>2</sup> ProRail vervult taken die onderdeel zijn van dat proces. Het werk van ProRail is dus zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke

<sup>1</sup> Bijlage 1 – Overzichtstabel vindplaats vragen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 30 821, nr. 108.

ontwrichting kan leiden en een bedreiging kan vormen voor de nationale veiligheid. Dit onderstreept het publieke belang van de taken van ProRail des te meer. Aan de uitvoering van die taken wordt per jaar 2 miljard euro belastinggeld gespendeerd.

Aan deze taken hoort gewerkt te worden in een optimale structuur. Een structuur met een zo goed mogelijk publiek sturings- en verantwoordingsarrangement. Waarin er geen enkele juridische belemmering kan zijn om noodzakelijke informatie met elkaar te delen. Een structuur die samenwerking op alle niveaus optimaal ondersteunt en die ook goed functioneert wanneer er druk komt te staan op de samenwerking.

De private rechtsvorm die ProRail op dit moment heeft, is maximaal opgerekt om de publieke belangen te ondersteunen die ProRail behartigt. De zbo-structuur is hier beter voor ingericht. Een zbo kent betere «checks and balances» tussen beleid en uitvoering, bijvoorbeeld doordat zbo's de rol van eigenaar kennen, die binnen mijn ministerie zal worden belegd. Zo beoordeelt de eigenaar of het zbo voldoende is toegerust voor nieuwe taken, indien de beleidsdirectie als opdrachtgever deze wil toebedelen. De eigenaar kan daarmee – veel meer dan de aandeelhouder dat nu kan – balans brengen in de dynamiek tussen de opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer. Binnen de zbo-structuur kan ook op een betere manier de verbinding tussen de bedrijfsvoering en taakuitvoering van ProRail worden gevolgd en beoordeeld. Dit acht ik van groot belang, want het zijn van een gezonde organisatie draagt immers bij aan de kwaliteit van het werk en andersom kunnen moeilijkheden bij de taakuitvoering zich uiten in de bedrijfsvoering. En als er toch problemen zijn, is in de nieuwe structuur helder wat het handelingsperspectief is. Het zbo biedt duidelijkere sturingsmiddelen waardoor voorspelbaar geïntervenieerd kan worden.

Beloof ik u daarmee dat er na de omvorming nooit meer iets mis kan gaan op spoorterrein? Dat kan geen enkele structuur garanderen. Daar waar gewerkt wordt, kunnen er dingen misgaan. De zbo-structuur gaat er echter wel aan bijdragen dat ProRail en lenW in de toekomst problemen nog meer samen het hoofd bieden. Dat acht ik van groot belang gezien de eerdergenoemde uitdagingen waar ProRail zich voor gesteld ziet de komende tijd. Juist als het spannend wordt, kan de reflex van partijen zijn om zich terug te trekken op formele posities. De BV-structuur bevordert niet van nature de samenwerking terwijl het essentieel is dat lenW en ProRail in lastige situaties niet op afstand van elkaar komen te staan, zoals dat in het verleden weleens dreigde te gebeuren.

Hoewel de omvorming primair gericht is op de relatie tussen ProRail en mijn ministerie, dient de omvorming uiteindelijk de belangen van de gebruikers van het spoor. De publieke positionering met bijbehorende samenwerking, aansturing en verantwoording richting uw Kamer maakt dat ProRail en mijn ministerie, samen met de andere partijen in de sector beter toegerust zijn voor de toekomstige mobiliteitsopgaven. Dit komt ten gunste van reizigers en verladers. Reizigers hebben daarnaast als belastingbetaler belang bij een goed geleide, efficiënte spoorbeheerder. De omvorming draagt eraan bij dat ProRail ook als zbo goed met mijn ministerie en andere partijen in de sector blijft samenwerken om de capaciteit en kwaliteit van ons druk bereden HSWI verder te vergroten en verbeteren.

### **Algemeen deel**

De leden van de fracties van de PVV vragen of het mogelijk is om de vragen die zijn gesteld bij het Verslag alsnog één voor één te beant-

woorden. Zowel de leden van deze fractie als die van het CDA vragen om dit ook bij de beantwoording van het Nader Verslag te doen.

Omwille van de leesbaarheid van mijn beantwoording van de door Uw kamer gestelde vragen heb ik er in de Nota naar Aanleiding van het verslag bewust voor gekozen sommige vragen naar onderwerp te clusteren. In de eerste bijlage bij de Nota naar aanleiding van het Verslag heb ik vervolgens aangeven in welke (sub)vraag de betreffende vraag is beantwoord. Daarmee is inzichtelijk welke vragen waar zijn beantwoord. In deze Nota naar aanleiding van het Nader Verslag heb ik vragen gebundeld daar waar aparte behandeling zou leiden tot herhaling van een al eerder in deze nota opgenomen antwoord. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwerp «trusted advisor» waarop ik inga in het hoofdstuk «Hoofdpijnen van het voorstel» en het onderwerp «voor en nadelen van de omvorming» later in dit hoofdstuk. Verder heb ik vragen zoveel mogelijk apart beantwoord zoals door de leden verzocht.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij de publiekrechtelijke omvorming van ProRail de wijze van aansturing en de rechtsvorm beter van toepassing zijn op de taken van de organisatie.

Als men, los van de historische context, juridisch vorm zou moeten geven aan de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder en de wijze van behartiging van de publieke belangen die met het beheer van de HSWI gemoeid zijn, komt men niet uit bij taakbehartiging door een BV. De rechtsvorm van een BV past bij een organisatie die financieel rendement nastreeft op een markt. ProRail maakt echter geen financieel rendement en zal dat ook nooit maken aangezien het infrastructuurbeheer op het spoor niet winstgevend moet zijn. Dat zou namelijk leiden tot hogere kosten voor reizigers en gebruikers terwijl alles erop gericht moet zijn die kosten laag te houden. Ook is er geen sprake van concurrentie. De rol als aandeelhouder biedt de overheid daarbij mogelijk onvoldoende armslag. De verhouding tussen mij als aandeelhouder en de vennootschap wordt ingekaderd door de formele bepalingen van het vennootschapsrecht. Weliswaar kan de aandeelhouder het bestuur van de vennootschap op de in het vennootschapsrecht voorgeschreven wijze aanwijzingen geven, maar in de huidige vormgeving moet een aanwijzing, net als de beschikbaarheid van informatie, altijd de toets doorstaan van het belang van de vennootschap. Een vennootschap is bovendien niet gehouden deze aanwijzingen op te volgen als deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap; het bestuur dient deze afweging zelfstandig te maken. De rechtsvorm, een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, past het beste bij een publieke taak die grotendeels wordt bekostigd door het Rijk en die mede als gevolg van Europese eisen inzake onafhankelijkheid buiten het ministerie moet worden gepositioneerd. Daarbij heb ik gemeend dat, vanwege de aard van de taken en de bijzondere (financiële) risico's die verband houden met het takenpakket van het begrotingsgefinancierde zbo, naast de raad van bestuur ook een raad van toezicht wenselijk is om ook binnen het zbo voldoende checks and balances te organiseren.

De wijze van aansturing en verantwoording wordt vervolgens primair ingericht overeenkomstig de instrumenten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze Kaderwet bevat die instrumenten voor aansturing en verantwoording die geschikt zijn voor de aansturing van alle zbo's. Onderdelen daarvan zijn de benoeming van de leden van de raad van bestuur van het zbo door de Minister, een algemene inlichtingenplicht van het zbo, de bevoegdheid voor de Minister om beleidsregels te stellen, besluiten te vernietigen of in geval van taakverwaarlozing voorzieningen te treffen, alsmede de bevoegdheid tot goedkeuring van begroting en jaarrekening. Vervolgens wordt in het wetsvoorstel en de lagere regel-

geving voor de interne governance en de wijze van aansturing en verantwoording aansluiting gezocht bij het *Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht*. Dit kader stelt voorwaarden waaraan het financieel beheer, verantwoording en intern toezicht bij instellingen met een publiek belang ten minste zouden moeten voldoen. Het gaat om een set minimumeisen voor sober en ordentelijk financieel beheer en geeft eenduidigheid ten behoeve van de borging van checks and balances en de verantwoording naar stakeholders.

Concreet bestaat het kader uit elementen voor: 1) een meer toekomst- en risicogericht perspectief zoals meerjarige begrotingen, aandacht voor (toekomstige) risico's, en de verantwoording daarover; 2) betere financiële checks and balances door het versterken van transparantie en het kritisch vermogen binnen de instellingen; 3) een meer transparante verantwoording door verplichte rapportage over het «in control» zijn van het bestuur ten aanzien van het financieel beheer en de naleving van geldende (sector)codes; en 4) een toekomstgerichte signalerende rol van de accountant naast de controlerende taak.

Verder is in het wetsvoorstel rekening gehouden met aspecten die specifiek te maken hebben met de ontwikkeling, de exploitatie, het beheer en de vernieuwing van de HSWI. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de verplichting voor ProRail een meerjarenplan vast te stellen met het oog op de invulling van de wettelijk taak, en om verplichtingen om samen te werken met de partijen in de spoorsector of het meerjarenplan te consulteren bij die partijen.

Het kader voor zelfstandige bestuursorganen is ingericht om op allerlei aspecten van sturing en verantwoording recht te doen aan zowel publieke sturing als operationele onafhankelijkheid. De verhouding tussen mijn ministerie en ProRail wordt nu conform dat samenhangende kader heringericht. Daarmee past deze beter bij de taakverdeling en verantwoording die passen bij de publieke taak. En gaan we van een complexe sturingsrelatie waar steeds weer elementen in werden aangepast, naar een samenhangend en consistent stelsel van sturing en verantwoording.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de noodzaak is voor de omvorming.

De noodzaak is erin gelegen dat bij een publieke taak, hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen (jaarlijks zo'n 2 miljard euro), een publiekrechtelijke rechtsvorm en een daarop toegespitst sturings- en verantwoordingsinstrumentarium richting uw Kamer horen, met als doel volledige transparantie. We staan aan de vooravond van grote uitdagingen ten aanzien van mobiliteit, juist ook met de tijdelijke effecten van de huidige coronacrisis. Een goede samenwerking van beleid en uitvoering is daarvoor essentieel. Een publieke positionering ondersteunt deze samenwerking beter dan het huidige vennootschapsmodel waarin telkens opnieuw een beheerconcessie moet worden verleend.

Vervolgens vragen deze leden of ik bang ben dat de samenwerking tussen ProRail, spoorwegondernemingen en andere betrokkenen in de spoorsector juist moeilijker wordt als de rechtspositie van ProRail verandert.

Voorop staat dat de omvorming van ProRail primair bedoeld is om de organisatievorm te vereenvoudigen, consistent te maken en in lijn te brengen met wat verwacht mag worden van een organisatie die een publieke taak uitvoert. Daarnaast beoogt de omvorming de samenwerking tussen lenW en ProRail te verbeteren en ook uw Kamer een betere informatiepositie geven. Daar profiteren de spoorsector en andere

betrokkenen weer van. De reizigers en de verladers bijvoorbeeld hebben belang bij een goed geleide, efficiënte spoorbeheerder. Ook verschuift de focus naar de middellange termijn en het strategisch gesprek door het gebruik van de nieuwe planning- en controlcyclus. Daardoor krijgen vervoerders meer inzicht, zekerheid en duidelijkheid waar zij met hun eigen operatie en investeringen op kunnen inspelen.

Om deze redenen ben ik niet bang dat de samenwerking tussen ProRail, spoorwegondernemingen en andere betrokkenen in de spoorsector moeilijker wordt als de rechtspositie van ProRail verandert. Daarbij benadruk ik ook dat ProRail verplicht blijft om goed samen te werken met andere partijen in de spoorsector. Dit is opgenomen in artikel 12 van het wetsvoorstel. Partijen kunnen ProRail hierop aanspreken en zelfs verbetervoorstellen doen. Daarnaast blijven ook belangrijke elementen behouden die eerder hebben bewezen positieve effecten te hebben op de prestaties. De bestaande rol- en taakverdeling wordt gerespecteerd, waarmee de gelijkwaardigheid blijft behouden. De gelijkgerichte sturing, net als het werken met de KPI's, zal ook worden voortgezet. De sector zal ook gebruik kunnen blijven maken van de consultatie- en adviesmomenten, zoals zij dat nu ook al kunnen. Daarmee kan de huidige constructieve samenwerking worden voortgezet wanneer ProRail een zbo is. Door deze factoren kunnen mijn ministerie, ProRail en de rest van de spoorsector beter inspelen op de opgaven op het spoor die voor ons liggen.

Ik blijf continu met sectorpartijen in gesprek, ook om de uitwerking in de praktijk goed vorm te kunnen geven. Deze dialogen dragen bij aan het nog beter borgen van de horizontale samenwerkingsrelatie binnen de sector. Samen met ProRail betrek ik de andere sectorpartijen om hen zo goed mogelijk mee te nemen in de implementatiefase van de omvorming.

Ik benadruk dat ik er juist vertrouwen in heb dat de samenwerking tussen ProRail, spoorwegondernemingen en andere betrokkenen in de spoorsector op gelijk niveau blijft en waar mogelijk zal verbeteren. Ik word in mijn vertrouwen gesterkt doordat spoorwegorganisaties en andere stakeholders het moment van de omvorming hebben aangegrepen om verbeterpunten aan te dragen. Veel van deze punten hebben geen directe betrekking op het wetsvoorstel, maar grijp ik graag aan als potentiële verbeteringen voor samenwerking in de sector. Ik deel dat de omvorming het momentum biedt om de kans te grijpen dit verbeterpotentieel samen met de sector te verkennen en uit te werken. Ik heb daarom samen met ProRail het initiatief genomen om nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met stakeholders. Zo spreek ik met de spoorgoederenvervoerders over het verbeterpotentieel in de samenwerking tussen de spoorgoederenvervoerders, ProRail en mijn ministerie. Deze gesprekken zullen ook met consumentenorganisaties, decentrale overheden en (regionale) vervoerders worden gevoerd.

Vertrouwen in de omvorming binnen de sector en binnen ProRail zijn voor mij belangrijk. Ik zie daarin een positieve ontwikkeling, omdat we constructief met elkaar in gesprek zijn over kansen. Ik zal met ProRail blijven bouwen aan dat vertrouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verantwoording naar de Kamer en de invloed van de Kamer veranderen ten opzichte van de huidige situatie.

Bij de uitvoering van taken en bevoegdheden door een zbo ben ik verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden die de Minister heeft met betrekking tot de taken en bevoegdheden van het zbo. Samen met uw Kamer bepaal ik het beleid inzake de wettelijke taken van ProRail. Ik ben daarvoor verantwoordelijk. ProRail voert dit beleid uit. In

de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het wetsvoorstel zijn daarnaast bevoegdheden voor de Minister opgenomen met betrekking tot informatievoorziening, de aansturing van en het toezicht op de taakuitvoering van ProRail. Deze bevoegdheden maken dat ik het algemeen functioneren van ProRail kan aansturen en daarop toezicht kan houden. Gelet op deze bevoegdheden ben ik dus verantwoordelijk voor het beleid inzake de wettelijke taken van ProRail en de aansturing van en het toezicht op het algemeen functioneren van ProRail. Ik kan u over deze zaken informeren en u kunt mij daarop aanspreken.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom ProRail wordt vergeleken met Rijkswaterstaat en vragen of ik het eens ben met leden van de CDA-fractie dat ProRail niet moet worden vormgegeven als agentschap.

De parallel met Rijkswaterstaat wordt vaak gemaakt, omdat ProRail net als Rijkswaterstaat belast is met de ontwikkeling en het beheer van transportinfrastructuur en bovendien in dat kader behoefte heeft aan een doelmatige bedrijfsvoering met een eigen begroting en een eigen financiële administratie. Rijkswaterstaat is echter een agentschap dat deel uitmaakt van het Ministerie van IenW. Mede gelet op de Europese onafhankelijkheidseisen is het inderdaad niet mogelijk is om ProRail om te vormen tot een agentschap zonder een aantal van de normale sturingsinstrumenten in een agentschap uit te sluiten. De van toepassing zijnde Europese richtlijn schrijft onafhankelijkheid voor ten aanzien van de nationale veiligheidsinstantie.<sup>3</sup> Gelet op de huidige positie van de ILT, die is belast met taken van de nationale veiligheidsinstantie en onderdeel is van het Ministerie van IenW, ligt het daarom niet in de rede om ProRail als agentschap binnen de organisatie van IenW onder te brengen. Een ander vereiste uit deze richtlijn is dat de Minister daarnaast geen invloed kan hebben op de zogeheten essentiële functies van ProRail, zoals de capaciteitsverdeling op het spoor. Daarom is ten aanzien van deze functies ook de mogelijkheid voor de Minister om beleidsregels te stellen in onderhavig wetsvoorstel uitgesloten.<sup>4</sup>

Bij de instelling van het zbo waarborg ik ook dat de huidige arbeidsvoorwaarden inclusief het pensioen voor het personeel van ProRail behouden blijven. In de huidige situatie hebben de medewerkers van ProRail BV een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Op basis van deze overeenkomst zijn de medewerkers aangesloten bij de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van ProRail. Ingevolge de geldende cao neemt ProRail afspraken in acht die zijn opgenomen in de sociale eenheid NS. Het gaat onder meer om afspraken over het pensioen, ziekte en arbeidsongeschiktheid, reisfaciliteiten en mobiliteit. Werknemers van ProRail nemen deel aan de pensioenregeling van het Spoorwegpensioenfonds. Ingevolge artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij het Rijk, van overeenkomstige toepassing. Door te kiezen voor een zbo met een eigen rechtspersoonlijkheid ontstaat de mogelijkheid om ProRail werknemers hun arbeidsvoorwaarden te laten behouden, door op basis van het voorstel artikel 15 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen buiten toepassing gelaten. Deze mogelijkheid bestaat niet bij het instellen van een agentschap.

<sup>3</sup> Zie Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur zoals aangepast door richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van (PbEU 2016, L 352/1).

<sup>4</sup> Zie nieuwe artikel 11, tweede lid, Spoorwegwet.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de informatiepositie van de zbo-driehoek, wat er verschilt met de huidige situatie en de invloed van uw Kamer hierin.

Binnen de driehoek wordt een continue strategische dialoog ingesteld tussen de verschillende rollen die binnen de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn: de eigenaar (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de ProRail-organisatie), de opdrachtgever (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor het beleid dat ProRail moet uitvoeren) en de opdrachtnemer (ProRail).

Deze continue strategische dialoog zorgt ervoor dat de verschillende overheidsorganisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en rollen, beter bewust zijn van hun gezamenlijke doelstellingen. Binnen de driehoek wordt open gesproken over de ontwikkelingen in het beleid en de uitvoering, waardoor betrokkenen elkaar niet kunnen verrassen. Dit is belangrijk om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te verbeteren en is een voorwaarde om te komen tot een meer zuivere rolverdeling.

Daarbij vragen deze leden naar de verschillen van de toekomstige driehoek, ten opzichte van de huidige situatie.

Op dit moment zijn er aparte sturingscycli voor de sturing en verantwoording van de prestaties, voor de financiële sturing en verantwoording en voor de sturing en verantwoording via de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit brengt veel coördinatie-inspanningen mee en maakt een coherente aansturing van ProRail vanuit mijn ministerie ingewikkelder dan nodig. In de beoogde publieke situatie worden tijd en energie van veel betrokkenen straks efficiënter besteed aan het verbeteren van het spoor voor alle gebruikers van het spoor. Het nieuwe stelsel wordt met de zbo-driehoek eenvoudiger.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de invloed van uw Kamer op de zbo-driehoek. Het zbo legt onder andere via de zbo-driehoek verantwoording af aan mijn ministerie over de wijze waarop de taken zijn verricht en hoe aan de belangen van alle betrokken partijen recht is gedaan. De democratische verantwoording over de taakuitvoering van het zbo en de besteding van het publieke geld geschiedt door de Minister. De Minister legt politieke verantwoording af aan de Staten-Generaal.

### ***Voor- en nadelen van de omvorming***

De leden van de SP-fractie, PVV-fractie en de CDA-fractie vragen naar een opsomming van de nadelen die met de omvorming samenhangen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de potentieel grote problemen voor reizigers door conflicten en problemen bij de samenwerking tussen het nieuwe zbo en de vervoerders gewogen moeten worden. De leden van de SP-fractie en de PVV-fractie vragen vervolgens of daar een overzicht van is gemaakt, deze gedeeld kan worden met de Kamer en of de regering kan toelichten wat de afweging is geweest van de voordelen en de nadelen. De leden van de PVV-fractie vragen vervolgens of ik kan aangeven op welke elementen de huidige sturing van ProRail complexer is dan de aansturing van NS. De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte naar een opsomming van de negatieve neveneffecten en risico's die kunnen ontstaan bij de omvorming van ProRail.

Reeds bij het kabinetsbesluit in 2016 tot omvorming van ProRail tot zbo zijn baten en mogelijke onwenselijke effecten van dit besluit signaleerd en zijn randvoorwaarden geformuleerd om zoveel mogelijk onwenselijke

effecten te mitigeren. Ook daarna zijn de reacties van de gehele spoorsector benut om onwenselijke effecten te identificeren en daar maatregelen op te nemen.

Met de omvorming zie ik de volgende baten.

#### Scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering

In de huidige praktijk is op allerlei manieren geprobeerd om, ondanks de suboptimale vormgeving, de aansturing van ProRail met het oog op de bij het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer gemoeide publieke belangen te verbeteren. Zo zijn de statuten van ProRail BV gewijzigd en de concessievoorwaarden uitgebreid. Deze in het bestaande stelsel doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een intensievere sturing op ProRail, waarbij de overheid steeds meer in detail is gaan sturen op hoe het infrastructuurbeheer moet worden uitgevoerd. Dit alles heeft geresulteerd in een ingewikkeld sturingsmodel; waar enerzijds wordt gestuurd met outputgerichte prestatie-indicatoren, maar waar de Minister anderzijds (ook) in aanzienlijke mate bepaalt hoe ProRail de prestaties moet behalen. Ik wil deze weer scherper maken. ProRail wordt als zbo op deze manier beter gepositioneerd in de uitvoering van zijn taken en krijgt meer speelruimte om aan de hand van de wettelijke kaders de maatschappelijk gewenste resultaten te realiseren.

#### Eenvoudigere en meer integrale aansturing

Het huidige sturings- en verantwoordingsarrangement van ProRail is nodeloos ingewikkeld. Er is op dit moment sprake van aparte sturingscycli voor prestaties, voor de financiële sturing en voor de sturing en verantwoording via de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit brengt veel coördinatie-inspanningen mee en maakt een coherente aansturing van ProRail vanuit het ministerie moeilijker dan nodig. Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger en doelgerichter. De publieke belangen worden structureel geborgd door een adequate inrichting van het zbo en de toekenning van wettelijke taken. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Spoorwegwet zoals aangepast door het wetsvoorstel wordt een meer integrale planning- en controlcyclus ingericht, met een begroting en een meerjarenplan alsmede reguliere momenten van verantwoording door middel van een integrale jaarrekening en meer integrale rapportages. Dit vermindert het aantal rapportages.

#### Aansturing en verantwoording in meerjarig perspectief

Een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering en de toepassing van een meer integrale planning- en controlcyclus maken mogelijk dat de aansturing zich meer richt op de middellange termijn. Dit wordt bereikt met de introductie van een meerjarenplan met een duur van vier jaar, waarin ProRail de meerjarige afspraken en opgaven vertaalt naar activiteiten op de middellange termijn. Dit creëert meer stabiliteit en maakt het mogelijk dat het ministerie, de beheerder en de sector hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. Ook de consultatie van het meerjarenplan draagt daaraan bij. ProRail opereert in een meer stabiele omgeving, waardoor men zich beter kan concentreren op de taakuitvoering. Onverwachte gebeurtenissen worden zoals in de volgende alinea nader wordt toegelicht, binnen een continue strategische dialoog besproken en opgepakt zonder de focus op de middellange termijn te verliezen.

## Inrichting van een continue strategische dialoog

In het kader van de toepassing van sturings- en verantwoordingsinstrumenten die deel uitmaken van een meer integrale planning- en control-cyclus met een meerjarig perspectief wil ik met ProRail een continue strategische dialoog aangaan. Deze dialoog wordt aangegaan vanuit de verschillende rollen die binnen de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn – eigenaar (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de ProRail-organisatie), opdrachtgever (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor het beleid dat ProRail moet uitvoeren) en de opdrachtnemer (ProRail) – waarbij ontwikkelingen in gezamenlijkheid in deze driehoek worden besproken. Deze continue strategische dialoog zorgt ervoor dat de verschillende overheidsorganisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en rollen, beter bewust zijn van hun gezamenlijke doelstellingen. Er wordt open gesproken over de ontwikkelingen in het beleid en de uitvoering, waardoor betrokkenen minder vaak voor verrassingen komen te staan. Deze strategische dialoog is belangrijk om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te verbeteren en is een voorwaarde om te komen tot een meer zuivere rolverdeling.

## Betere benutting spoorkennis ProRail

Het spoor is een technisch ingewikkeld product waar complexe belangen spelen. Een goede advisering daarover met aandacht voor publieke belangen is van essentieel belang. In het huidige model komt deze rol nog niet goed uit de verf. Enerzijds wordt ProRail nu nog niet standaard door het ministerie betrokken als «trusted advisor» bij de publieke afwegingen, waardoor spoorkennis onvoldoende wordt benut in de beleidsvoorbereiding. Anderzijds komen de competenties die nodig zijn voor een volwaardige adviesrol nog niet tot volle wasdom. De omvorming is een kans om ProRail beter te positioneren als «trusted advisor». Meer dan nu als concessiehouder zal ProRail als medeoverheid kunnen worden betrokken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector. Dit biedt de kans om de kennis en professionaliteit van ProRail als uitvoeringsorganisatie beter te benutten en de koppeling van beleid en uitvoering te optimaliseren. Het ministerie en ProRail zijn zo samen met de andere partijen in de sector beter ingericht op toekomstige mobiliteitsopgaven.

## Meer adequate informatievoorziening

De Minister is verantwoordelijk voor het beleid en ProRail is belast met het beheer. Een heldere rolverdeling vereist dat op continue basis informatie over de uitvoering van wettelijke taken en de organisatie wordt uitgewisseld en dat er geen «belemmering» zou kunnen bestaan om informatie met de Minister te delen. Het gaat hier immers om een publieke taak en het daarmee gemoeide publieke belang. Hier geldt de ministeriële verantwoordelijkheid. Om daaraan invulling te geven is het noodzakelijk dat de Minister kan beschikken over alle informatie. In de huidige vormgeving is sprake van een besloten vennootschap waarbij de beschikbaarheid van de informatie altijd de toets van het belang van de vennootschap moet kunnen doorstaan en waar de verhouding tussen Minister als aandeelhouder en de vennootschap wordt ingekaderd door de formele bepalingen van het vennootschapsrecht. Deze kunnen waar het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid beperkend zijn. Qua vormgeving verdraagt zich dat niet met de ministeriële verantwoordelijkheid en is aanpassing geboden.

De huidige wijze van aansturing en verantwoording stimuleren ProRail en de Minister onvoldoende om complementair te zijn aan elkaar in de onderlinge samenwerking. Sturing via subsidiebesluiten en de concessie, waarbij bijvoorbeeld

boetes worden opgelegd indien niet aan de afgesproken prestaties wordt voldaan, zijn niet bevorderlijk voor een cultuur van nauwe samenwerking. Een boete is in de praktijk ineffectief, behalve als moreel instrument, omdat ProRail niet over eigen middelen beschikt en de boete dus de facto uit de middelen van het Rijk en dus door de belastingbetaler komt.

In een nieuwe structuur dienen het Ministerie van IenW en ProRail, met inachtneming van ieders taak en verantwoordelijkheid, samen de publieke belangen met betrekking tot de HSWI zo goed mogelijk te behartigen. Dit maakt voor de toekomst de samenwerking tussen beide organisaties minder afhankelijk van de verhouding tussen individuele leidinggevers en werknemers van beide organisaties. Het verbeterde sturing- en verantwoordingsarrangement, waarin het wetsvoorstel voorziet, leidt tot een vroegtijdiger en beter gesprek over voortgang, tegenvallers, risico's, maar ook nieuwe kansen, inzichten en wensen, en hoe daarmee om te gaan. Daarbij kan ik in de zbo-structuur – anders dan bij de huidige vennootschapsstructuur – waar nodig het zogenaamde interventiemenu gebruiken dat vanuit IenW gehanteerd wordt in de relatie met alle zbo's die onder het ministerie vallen. Het interventiemenu schetst de verschillende interventie-instrumenten uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die passen bij een toezichtsrelatie tussen publieke organisaties. Uiteraard is, conform de gezamenlijke Samenwerkingsvisie, met een goed en evenwichtig gesprek in de driehoek altijd het vertrekpunt. Deze driehoek zorgt er, beter dan in de huidige situatie voor dat problemen en oplossingen met de juiste «checks and balances» worden benaderd. Daarnaast kan er bijvoorbeeld een externe audit worden uitgevoerd, monitoringsprogramma's instellen, goedkeuring onthouden aan besluiten van ProRail, besluiten van ProRail vernietigen voor zover deze geen betrekking hebben op de essentiële functies van ProRail, of – in het uiterste geval net als in de huidige structuur – bestuursleden van ProRail ontslaan. Een publieke positionering is weliswaar geen absolute garantie op een optimale samenwerkingscultuur – dat blijft mensenwerk – maar biedt daarvoor wel structureel een betere uitgangspositie door de organisatievorm.

Een aantal potentiële nadelen die ook de Raad van State heeft genoemd in zijn advies, zijn gewogen bij het opstellen van het regeerakkoord. Als gevolg daarvan is aan de zbo-vorming steeds een aantal te vervullen randvoorwaarden meegegeven. Deze zijn in de afgelopen twee jaar met betrokkenen besproken en ingevuld.

#### Arbeidsvoorwaarden werknemers

Zonder extra maatregelen zou de omvorming van ProRail kunnen leiden tot verandering van arbeidsvoorwaarden voor werknemers van ProRail, omdat zij dan onder de CAO Rijk zouden komen te vallen. Zoals ik uw Kamer heb toegezegd is het voor mij een randvoorwaarde dat de omvorming niet tot verandering in arbeidsvoorwaarden voor werknemers van ProRail leidt. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat werknemers van ProRail na de omvorming hun CAO behouden. Ook wordt door BZK vastgelegd dat de werknemers hun pensioenregeling behouden.

### Onafhankelijkheidseisen

Als gevolg van de omvorming zou ProRail mogelijk niet langer voldoen aan de onafhankelijkheidseisen uit het Europese recht. In het wetsvoorstel en de concept lagere regelgeving wordt daarom de onafhankelijkheid van ProRail ten aanzien van de uitvoering van de essentiële functies van het spoorweginfrastructuurbeheer gewaarborgd. Zo kan de Minister hierover geen beleidsregels stellen en geen besluiten vernietigen die de uitvoering van de essentiële functies betreffen.<sup>5</sup>

### Stijging kosten voor de sector

De omvorming zou als gevolg van een andere fiscale behandeling van ProRail kunnen leiden tot een kostenverhoging voor betrokkenen. Via de lagere regelgeving wordt echter gegarandeerd dat derden niet met hogere kosten worden geconfronteerd als gevolg van structurele btw-effecten. In de Rijksbegroting is geregeld dat ProRail wordt gecompenseerd voor fiscale heffingen.

### Kosten omvorming

De omvorming brengt maar zeer beperkt kosten met zich mee, die niet ten koste gaan van de investeringen aan het spoor. De eenmalige financiële effecten van de omvorming zijn in de periode van 2018 – 2021 minder van 0,1% van de totale uitgaven van ProRail in die hele periode. De structurele financiële effecten bedragen naar verwachting minder dan 0,2% van de jaarlijkse uitgaven van ProRail.

### Samenwerking met de sector

Vanuit de sector is herhaaldelijk aangegeven dat een wijziging van de rechtsvorm en positionering van ProRail de samenwerking met de rest van de spoorsector zou kunnen verslechteren. Ik meen dat dit risico klein is. Wat wijzigt is de verhouding in het publieke deel, dat nu ook publiek-rechtelijk wordt vormgegeven. De samenwerking met de sector zal nog steeds plaatsvinden op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten en dus op basis van een in essentie horizontale relatie. De verhouding van ProRail met de rest van de spoorsector wijzigt dus door de omvorming derhalve niet.

### Afleiding van de dagelijkse operatie

Vanaf het begin heb ik als randvoorwaarde gesteld dat de operationele prestaties van ProRail niet onder de omvorming mogen leiden. Daar zie ik op toe. Mijn ministerie werkt inmiddels al bijna drie jaar samen met ProRail aan de omvorming, terwijl de prestaties zijn verbeterd. Die twee zaken hoeven dus niet op gespannen voet te staan met elkaar. Ook de implementatie wordt gefaseerd opgepakt, zodat de nieuwe vormgeving en wijze van sturing en verantwoording niet ten koste gaat van de operatie van het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer. De energie die ProRail in de omvorming stopt betaalt zich op termijn juist uit omdat de omvorming de samenwerking met mijn ministerie optimaliseert en de sturing en verantwoording vereenvoudigt.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de vereenvoudiging die het gevolg is van de omvorming zich verhoudt met de situatie waarin ProRail een deels dubbele boekhouding moet gaan bijhouden om de wel en niet btw-plichtige activiteiten en diensten te administreren.

---

<sup>5</sup> Zie het nieuwe artikel 11, tweede en derde lid, Spoorwegwet.

Na de omvorming zal er geen sprake zijn van de door deze leden gevreesde dubbele boekhouding, alle boekingen zullen éénmaal plaatsvinden. Wel zal ProRail in de administratie onderscheid aan brengen of activiteiten wel of niet btw-plichtig zijn. Dit is noodzakelijk voor het in beeld brengen van de btw-compensatie. ProRail voert daarom de aanpassingen in het administratiesysteem zodanig door dat het onderscheid met zo min mogelijke handmatige tussenkomst geregeld kan worden. Daarnaast vraagt dit aanpassingen van een aantal werkwijzen en processen. Deze worden eveneens door ProRail doorgevoerd. Dit kan naar inschatting van ProRail goed ingeregeld worden.

De leden van de SP-fractie vragen wat het probleem is om om de zoveel tijd een beheerconcessie te gunnen aan ProRail en welke stabiliteit wordt gewonnen met de omvorming.

Het gunnen van de beheerconcessie is meer dan alleen een administratief proces. De totstandkoming van de huidige beheerconcessie heeft bijna 2 jaar geduurd en omvat bijvoorbeeld een beleidsvoornemen, verschillende ontwerpconcessies, formele en informele consultatierondes et cetera. Het is duidelijker en geeft meer zekerheid om wettelijke taken, de prestatiegebieden en de sturings- en verantwoordingsmechanismen vast te leggen in regelgeving. Uiteraard zal het daarbij mogelijk zijn om, indien daar aanleiding of noodzaak toe is, gericht en specifiek zaken aan te passen. Aanleidingen kunnen onder andere naar voren komen bij de vijfjaarlijkse evaluatie op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.<sup>6</sup>

#### *Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan*

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat zij ProRail nu ook al als «trusted advisor» in kan zetten en dat voor die rol dus geen omvorming tot zbo nodig is. Ook vragen zij of de regering kan toelichten waarom zij nu – kennelijk – geen gebruik maakt van de «trusted» rol van ProRail en waarom het ministerie op dit punt niet voldoende samenwerkt met ProRail. Deze leden vragen of de regering de opvatting deelt dat het probleem daarmee meer bij het ministerie dan bij ProRail zelf ligt.

Met de omvorming wordt het publieke karakter van ProRail wel meer expliciet verankerd. Door de gezamenlijke focus op de behartiging van publieke belangen door ProRail en mijn ministerie, zullen zowel de adviesrol van ProRail als de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie verder versterkt worden.

Anders dan de leden van de PVV-fractie veronderstellen, maak ik ook nu gebruik van de adviezen van ProRail. Bovendien is de samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail de laatste jaren verbeterd. De adviesrol en de samenwerking kunnen beide echter nog verder verbeterd worden, aangezien deze nog niet optimaal benut worden.

De adviesrol van ProRail kan door mijn ministerie nog beter worden benut door ProRail vaker, uitdrukkelijker en soms eerder om advies te vragen ten behoeve van mijn beleids- en besluitvorming. Tegelijkertijd kan ProRail als zbo zijn rol versterken door signalen uit de sector meer onder mijn aandacht te brengen. Door de nieuwe positie wordt de toegevoegde waarde en de effectiviteit van de adviezen voor mijn beleids- en besluitvorming over de HSWI versterkt. Dit staat er niet aan in de weg dat ook andere partijen, zoals vervoerders, de Minister gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven. De Minister zal uiteraard bij beleidsafwegingen op transparante wijze omgaan met adviezen die hij van de beheerder en van

---

<sup>6</sup> Zie artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

andere partijen heeft ontvangen. Ik herken de genoemde opvattingen van de leden van de PVV-fractie daarom niet.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering naar haar eerdere belofte kijkt dat er draagvlak in de sector moet zijn, nu duidelijk is geworden dat de hele of minstens nagenoeg de hele sector tegen de omvorming is inclusief de OR van ProRail. Zij vragen of de regering de mening deelt dat nu de belofte voor draagvlak niet gevuld is, het dossier stopgezet moet worden. Ten slotte vragen deze leden of de regering gedetailleerd uiteen kan zetten hoe zij met de massale tegengeluiden omgaat, hoe zij denkt dat deze omvorming ondanks het gebrek aan draagvlak een succes kan worden en voor wie de regering dit doet.

Ik wil benadrukken dat ik de signalen van zorgen uit de sector en de OR van ProRail serieus neem. Het kabinet heeft echter om principiële redenen besloten ProRail om te vormen tot zbo. Het is begrijpelijk dat een verandering door alle betrokken partijen in een sector kritisch wordt gevolgd. Ik ben al lange tijd samen met de CEO van ProRail regelmatig in gesprek met sectorpartijen om zorgen en vragen goed in beeld te krijgen. Een deel van de zorgen heb ik al kunnen wegnemen. Zo is het Interprovinciaal Overleg (IPO) tevreden met de geboden btw-oplossing en met het afsprakenkader dat eind 2019 bij de Bestuurlijke Overleggen Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is vastgesteld.<sup>7</sup> Ook ziet RailGood kansen die de omvorming met zich mee brengt. Een ander deel van de zorgen heeft zijn oorzaak niet in de omvorming zelf maar heeft te maken met andere aspecten, zoals de communicatie met de partijen of te maken strategische en inhoudelijke keuzes. Uiteraard blijf ik met alle partijen in gesprek over hun zorgen en aandachtspunten. Daarnaast werken ProRail en ik samen met de rest van de sectorpartijen nader uit hoe de omvorming kan bijdragen aan de verbetering van de relatie tussen ProRail en de sector.

Daarnaast heb ik regelmatig constructief overleg gevoerd met de OR van ProRail. Daarin komt naar voren dat de OR en ik allebei van mening zijn dat ProRail een zelfstandige, onafhankelijke, kritische en professionele spoorbeheerder moet blijven. Ook zien we allebei kansen op verbetering in de samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail en in de samenwerking in de spoorsector als geheel. Dus daar verschillen wij niet over van mening.

Zoals de OR zelf heeft aangegeven in zijn position paper en heeft toegelicht in het rondetafelgesprek, is hij echter een andere mening toegedaan dan ik, over of een omvorming tot zbo daarvoor noodzakelijk is. Ik respecteer die mening, en gelukkig staat dit een constructieve samenwerking met de OR niet in de weg.

Het programma «Samen anders» is ingesteld om medewerkers van mijn ministerie en een groot aantal medewerkers uit verschillende delen van ProRail nauwer samen te laten werken. Ik ben tevreden over hoe hierin wordt samengewerkt. En hoewel een deel van de medewerkers vragen heeft over de noodzaak voor een juridische omvorming tot zbo, ervaar ik een breed draagvlak binnen ProRail voor het realiseren van de doelen die we bij de omvorming centraal hebben gesteld: het verbeteren van de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie, het verbeteren van de samenwerking in de spoorsector als geheel, het verder versterken van de adviesrol van ProRail, het verbeteren en vereenvoudigen van de planning- en controlcyclus en het aangrijpen van de omvorming om ProRail nog verder te professionaliseren. Ook de leden van de raad van bestuur van ProRail vervullen daarin een belangrijke rol. Zij gaan hierover ook binnen ProRail in gesprek met de medewerkers om goed te luisteren naar zorgen

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300 A, nr. 57.

van de medewerkers en samen met mij er alles aan te doen om in de regelgeving en bij de implementatie van de omvorming deze zorgen zo goed mogelijk weg te nemen.

De leden van de PVV-fractie vragen of ik lessen trek uit de hoorzittingen van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van uw Kamer. Daarbij vragen deze leden of ik kan reflecteren op de beelden die zij in de hoorzittingen aan de orde zien komen over bijvoorbeeld de rol van ministeries bij de problemen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk.

Met belangstelling volg ik de hoorzittingen van de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van uw Kamer en de eventuele lessen die uit de hoorzittingen door deze commissie worden getrokken. Deze tijdelijke commissie is voornemens om in maart 2021 haar bevindingen aan uw Kamer aan te bieden. Ik wil niet vooruitlopen op de lessen die uw tijdelijke commissie uit de hoorzittingen trekt.

Voor wat betreft de problemen bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk wijs ik u ook op het traject Werk aan Uitvoering. De probleemanalyse (fase 1) schetst zeven thema's als onderliggende oorzaken van de problematiek bij de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO. Deze thema's zijn in een rapport uitgewerkt en in samenhang beschreven. Voor de volledigheid verwijs ik u naar de probleemanalyse in dat rapport. De thema's uit dit rapport kent overeenkomsten met de conclusies die de leden van de PVV-fractie trekken uit de hoorzittingen en waar de leden mij vragen op te reflecteren. Een nadere uitwerking van de geboden handelingsperspectieven (fase 2) en acties in Werk aan uitvoering vindt plaats via de Werkagenda voor de uitvoering onder de ministeriële Commissie Uitvoering. Het kabinet streeft ernaar om de uitwerking voor de verkiezingen in maart 2021 af te ronden.

Of en hoe de uitkomsten van de nadere uitwerking van de Werkagenda voor de uitvoering en het rapport van uw tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties betrekking hebben op lenW en de relatie met ProRail zal ik te zijner tijd bezien. Overigens bevat het wetsvoorstel – en het daaromtrent doorlopen proces – goede waarborgen ten aanzien van de geschetste thema's die naar voren komen uit de probleemanalyse (fase 1) van het traject Werk aan Uitvoering. Ik heb in de vorige nota naar aanleiding van het verslag op vragen van het CDA hier meerdere voorbeelden van gegeven.

De leden van de PVV-fractie vragen of ik de beweerde verschillen in complexiteit uiteen kan zetten, zoals die gelden bij de huidige situatie en straks zouden gelden, na omvorming en daarbij ook kan ingaan op de opmerkingen van de heer Van Boxtel tijdens de rondetafelbijeenkomst.

De exploitatie, onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van de HSWI is complexe materie. Om de publieke belangen bij die infrastructuur zo goed mogelijk te waarborgen is een goede samenwerking tussen partijen in de sector en een goede samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie noodzakelijk. De omvorming van ProRail tot zbo richt zich erop om die samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie te verbeteren.

De wijze van aansturing en de wijze van verantwoording van ProRail zijn onnodig complex geregeld. De rechtsvorm en positionering van ProRail en daarmee ook de wijze van aansturing en verantwoording door middel van de concessie en subsidiebesluiten passen niet bij de publieke taak die ProRail verricht. Deze complexiteit is de afgelopen jaren nog gegroeid doordat gepoogd is de gehanteerde instrumenten zodanig bij te buigen en aan te passen dat niettemin de publieke belangen bij de HSWI zo optimaal

mogelijk worden gewaarborgd. Zo zijn de statuten van ProRail BV gewijzigd en de concessievoorwaarden uitgebreid. Deze in het bestaande stelsel doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een intensievere sturing op ProRail, waarbij de overheid steeds nadrukkelijker is gaan sturen op hoe het infrastructuurbeheer moet worden uitgevoerd. ProRail kreeg te maken met minder eigen verantwoordelijkheid, veel verantwoordingsplichten en meer betrokkenheid in de wijze van samenwerking met de sector.

Deze complexiteit is in de loop der jaren ontstaan, mede door aanpassingen die door mij en mijn ambtsvoorgangers doorgaans in goed overleg met uw Kamer zijn aangebracht met als doel de sturing en verantwoording binnen de huidige structuur te verbeteren. Het verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturingsinstrumenten leidt slechts tot een toenemende spagaat en maakt het model juist nog ingewikkelder. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist belangrijk om de sturing te vereenvoudigen en de samenwerking te vereenvoudigen. Dit wetsvoorstel en de instrumenten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bieden de basis voor samenwerking, aansturing en verantwoording die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert. Zo zijn mijn ministerie en ProRail voorbereid op de uitdagingen die de spoorsector wachten. Belangrijke pijlers hiervoor zijn:

- Een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering;
- Eenvoudigere en meer integrale aansturing;
- Aansturing en verantwoording in meerjarig perspectief;
- Inrichting van een continue strategische dialoog;
- Betere benutting van de spoorkennis van ProRail;
- Verbetering van mijn informatiepositie en (en daarmee ook die van de Kamer); en
- Facilitering van de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie.

De voormalige CEO van NS heeft de zorg geuit dat de goede prestaties onder druk komen te staan door de omvorming van ProRail tot zbo.<sup>8</sup> De horizontale relatie tussen ProRail en NS kantelt naar zijn oordeel naar een verticale. NS wil dat de huidige rolverdeling tussen ProRail, NS en andere vervoerders wordt gecontinueerd en duidelijk wordt omschreven, de huidige samenwerkingsverplichtingen uit de beheerconcessie één op één wordt overgenomen en de jaarlijkse adviesrechten van de sector op het beheerplan blijven behouden.

De omvorming van ProRail richt zich primair op de verbetering van de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie.

ProRail werkt in dat kader evengoed nauw samen met de partijen in de sector. Dat is zo en dat blijft zo. Het wetsvoorstel is er niet op gericht om die samenwerking wezenlijk te veranderen. De veronderstelling dat de verhouding tussen ProRail en de spoorsector verandert als gevolg van het voorstel vindt geen grond in de inhoud van het voorstel. De huidige wijze van samenwerking kan onverkort worden gehandhaafd. Over het door het wetsvoorstel geïntroduceerde verplichte meerjarenplan en de daarbij behorende bijstellingsdocumenten dient net als bij het huidige beheerplan de sector te worden geconsulteerd.<sup>9</sup> Het wetsvoorstel kent daarnaast de algemene verplichting van de beheerder om in het belang van de goede dienstverlening op het spoor samen te werken met alle partijen in de spoorsector.<sup>10</sup> Stakeholders kunnen ProRail aanspreken op de samenwerking. Uiteindelijk zal ik bovendien verantwoording moeten afleggen aan uw Kamer over de wijze waarop ProRail deze samenwerking in het algemeen vorm geeft. Tot slot behoud ik de mogelijkheid om de infra-

<sup>8</sup> file:///H:/Downloads/n\_paper\_NS\_t.b.v.\_hoorzitting\_rondetafelgesprek\_Omvorming\_ProRail\_tot\_zbo\_d.d.\_10\_september\_2020.pdf

<sup>9</sup> Zie nieuwe artikel 15e Spoorwegwet.

<sup>10</sup> Zie nieuwe artikel 12 Spoorwegwet.

structuurbeheerder van de HSWI op dezelfde doelen aan te sturen als die waarop ik NS aanstuur vanuit mijn rol als verlener van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Hoewel ProRail en NS qua inrichting en financiering van elkaar verschillen, hebben zij elkaar nodig om goede prestaties op het spoor te realiseren. De aansturing zoals neergelegd in het wetsvoorstel, alsmede de uitwerking daarvan in de lagere regelgeving en de samenwerkingsvisie, bieden de mogelijkheid om dezelfde kwalitatieve en kwantitatieve doelen en verplichtingen voor ProRail en NS op te nemen conform de huidige situatie. Dat is immers nodig om de gelijk gerichtheid in het spoorstelsel te waarborgen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van doelstellingen waar te maken.

De leden van de PVV-fractie vragen met welke partijen en hoe vaak ik na de rondetafelbijeenkomst in de Kamer heb overlegd, om na te gaan of ik het draagvlak voor de omvorming kan verbeteren. Zij vragen daarbij welke consequenties ik verbind aan het uitblijven van vertrouwen in de rest van de spoorsector en binnen ProRail zelf rondom de beoogde omvorming.

Samen met ProRail ben ik, en zijn de ambtenaren van mijn ministerie, voortdurend in gesprek met de overige stakeholders uit de spoorsector. Uit alle gesprekken die ik en mijn ambtenaren hebben gevoerd is gebleken dat er naast zorgen inmiddels ook partijen zijn die positief of neutraal tegenover de omvorming staan en juist kansen zien. Een voorbeeld zijn diverse goede gesprekken die mijn ambtenaren hebben gevoerd met het IPO over de uitwerking van de btw-oplossing en het uitwerken van de afspraken die ik in november 2019 heb gemaakt met de provincies aangaande de kosten- en risicoverdelingen. Ook is er nauw contact tussen mijn ministerie, ProRail en NS over bijvoorbeeld de afstemming van het meerjarenplan en het vervoerplan. De gesprekken met de rest van de spoorsector hebben op veel door deze organisaties ingebrachte aandachtspunten en zorgen geleid tot verduidelijking in het voorliggende wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Ondanks de reeds gevoerde gesprekken en verduidelijkingen en aanvullingen in wet- en regelgeving, begrijp ik goed dat het aanbrengen van veranderingen in een stelsel dat op dit moment relatief goed functioneert vragen op kan roepen over hoe de wijziging uitpakt. Op het moment dat het relatief rustig is, is de logische reflex om terughoudend te zijn met wijzigingen, terwijl – op het moment dat er problemen zijn – men zich afvraagt waarom structurele punten niet eerder zijn geadresseerd. Ik blijf daarom – samen met ProRail – continue met de overige sectorpartijen in gesprek, ook om de uitwerking in de praktijk en de implementatie goed vorm te kunnen geven. Deze constructieve dialogen dragen altijd bij aan het nog beter borgen van de horizontale samenwerkingsrelatie.

Daarnaast hebben verschillende stakeholders verbeterpunten aangedragen die niet direct toezien op de omvorming van ProRail tot zbo, maar waarvoor deze stakeholders het moment van de omvorming willen aangrijpen om zaken te veranderen. Ik deel dat dit project het momentum biedt om de kans te grijpen dit verbeterpotentieel samen met de rest van de sector te verkennen en uit te werken. Ik heb daarom samen met ProRail het initiatief genomen om nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met deze stakeholders. Zo spreek ik met de spoorgoederenvervoerders over het verbeterpotentieel in de samenwerking tussen de spoorgoederenvervoerders, ProRail en mijn ministerie. Deze gesprekken zullen ook met consumentenorganisaties, decentrale overheden en (regionale) vervoerders worden gevoerd.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bereid is de omvorming van ProRail stop te zetten.

Zoals eerder aangegeven in deze Nota naar aanleiding van het Nader Verslag zie ik de omvorming van ProRail als een essentiële stap om er voor te zorgen dat ProRail en IenW samen met de rest van de sector klaar zijn voor de uitdagingen die ons te wachten staan. Ik ga dit wetsvoorstel daarom ook niet laten intrekken en zie er naar uit om met u over het wetsvoorstel in debat te gaan.

De leden van de PVV-fractie vragen waar de regering precies op doelt als zij het stelt dat «een deel van de zorgen zijn oorzaak heeft niet in de omvorming zelf maar te maken heeft met andere aspecten, zoals communicatie met de partijen of te maken strategische en inhoudelijke keuzes»? Over welke strategische en inhoudelijke keuzes gaat het dan en welke stakeholders betreft dit?

Door het proces van de omvorming is er op dit moment veelvuldig contact met diverse stakeholders. Dit wordt door stakeholders aangegrepen om niet alleen over de omvorming te spreken, maar ook over andere onderwerpen m.b.t. het spoor waaronder strategische en inhoudelijke keuzes.

Voorbeelden hiervan zijn de gesprekken met partijen uit de spoorgoederensector. In deze gesprekken is meermaals de ambitie voor het spoorgoederenvervoer ter sprake gekomen. Dit heeft niet direct een relatie met de omvorming, maar betreft een strategisch vraagstuk waar mijn ministerie, ProRail en de spoorgoederensector al langer aan werken.

Een ander voorbeeld is de marktordening en stationsordening. Hierin worden strategische en inhoudelijke keuzes gemaakt, zoals ik per brief aan uw Kamer heb gemeld.<sup>11</sup> Met verschillende vervoerders zoals NS en FMN-partijen heb ik overleg gevoerd. Daarin was niet alleen de omvorming thema van gesprek, maar ook het voorgenomen besluit rondom marktordening en stationsordening.

Omdat de omvorming beleidsneutraal is ingericht, volgt de omvorming de besluiten die in dit kader worden genomen. Wanneer stakeholders in de gesprekken aangaven dat de gewenste beleidsneutraliteit van de omvorming onbedoeld in het geding kon komen, zijn formuleringen in de wet- en regelgeving verduidelijkt en aangevuld, of is de keuze gemaakt een onderwerp niet mee te nemen in de regelgeving. Deze strategische orderingsvraagstukken raken dus niet direct de omvorming, maar kwamen wel als gespreksonderwerp op tafel.

De leden van de GroenLinks- en de PVV-fractie hebben gevraagd om nadere toelichting voor welk probleem de omvorming een oplossing is.

Zoals ik ook in de inleiding bij deze Nota naar aanleiding van het Nader Verslag heb aangegeven, zie ik een aantal grote uitdagingen op het terrein van het spoorbeheer op ons afkomen. We zullen het hoofd moeten bieden aan de tijdelijke effecten van de Covid-19-crisis, daarna de verder groeiende mobiliteitsvraag moeten beantwoorden en er gaan flinke investeringen nodig zijn in vernieuwing van het spoor.

In uw Kamer is herhaaldelijk met mij en mijn ambtsvoorgangers gesproken over een mogelijke omvorming van ProRail. De Raad van State schrijft in zijn advies: «Zou men opnieuw vanaf de tekentafel beginnen dan zou het goed denkbaar zijn dat – zoals het voornemen was ten tijde van de splitsing van de NS – ProRail als spoorweginfrastructuurbeheerder zou worden ingericht als een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.

bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid». In het verleden is echter niet tot een structuurwijziging besloten, omdat toen problemen op het spoor speelden die op dat moment om voorrang vroegen.

Het is mijn taak dit moment van relatieve rust aan te grijpen om te zorgen dat de publieke rol en taken van ProRail worden geborgd in een publieke structuur en dat ProRail en lenW samen met de rest van de sector klaar zijn voor de uitdagingen van de toekomst. Het is essentieel dat ProRail en lenW daarbij niet op afstand van elkaar komen te staan, zoals in het verleden weleens dreigde te gebeuren, maar juist in een optimale structuur hechter samenwerken. De zbo-structuur is hier vanaf de kern beter voor ingericht.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat hen opvalt dat ik op benoemde risico's aangeef, dat ik er op zal toezien dat dit niet gebeurt. Ze geven aan dat dit wel erg veel vertrouwen vraagt van de controleurs van de regering.

Ik heb begrip voor deze opmerking. Veranderingen aanbrengen binnen een stelsel dat op dit moment relatief goed functioneert, kan vragen oproepen over hoe die wijzigingen uitpakken. Op het moment dat het relatief rustig is, is de logische reflex om terughoudend te zijn met wijzigingen, terwijl – op het moment dat er problemen zijn – men zich afvraagt waarom structurele punten niet eerder zijn geadresseerd. Ik meen evenwel uit de inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie op te maken dat zij net als ik voorzien dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin deze aansturing nodig kan zijn en dat deze stabiele periode een goed moment zou kunnen zijn om de structuur te optimaliseren. Ik wil daarbij uiteraard behouden wat op dit moment goed loopt, tussen ProRail en lenW en in de relatie van ProRail met de rest van de spoorsector. Ik heb de belangrijkste risico's dan ook scherp in beeld en heb ook concrete manieren om te borgen dat deze zich niet verwezenlijken. Er was zorg dat de kosten van het treinkaartje zouden stijgen ten gevolge van de omvorming. Via de lagere regelgeving wordt echter gegarandeerd dat derden niet met hogere kosten worden geconfronteerd als gevolg van structurele btw-effecten. Het gelijk blijven van de arbeidsvoorwaarden van het personeel van ProRail was een belangrijke randvoorwaarde. De medewerkers van ProRail behouden hun huidige CAO en met BZK en het ABP heb ik afgesproken dat ook de huidige pensioenregeling voor de medewerkers van ProRail gelijk blijft. Dit wordt verankerd in een ministeriële regeling.<sup>12</sup> Tenslotte was een zorg dat de omvorming impact zou kunnen hebben op de operatie van ProRail. Allereerst wil ik benadrukken dat sinds ProRail en mijn ministerie samen aan de omvorming werken de prestaties alleen maar beter zijn geworden. Daarnaast bereidt mijn ministerie zich samen met ProRail al enige tijd voor op de implementatie van de wet en de lagere regelgeving, zodat de overgang zorgvuldig en beheerst kan plaatsvinden. Vooruitkijkend naar de verdere toekomst kan ik u niet beloven dat er nooit een probleem zal zijn met de prestaties; dat kan in elke structuur gebeuren. Maar de zbo-structuur borgt dan wel dat lenW en ProRail deze problemen samen het hoofd bieden zonder afhankelijk te zijn van goede informele relaties om formele structuren te overbruggen in lastige tijden. En dit betekent ook dat ik met uw Kamer tijdig het gesprek aan kan gaan over risico's en oplossingen.

---

<sup>12</sup> Regeling Beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de wet Privatisering ABP

### ***Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk***

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om de na jaren verkregen rust weer te doorbreken.

Doordat het functioneren van ProRail stabiel is geworden, ontstaat ook de ruimte om te kiezen voor de meest geschikte vorm en om de samenwerking tussen het ministerie en ProRail te optimaliseren. Het kabinet kiest er voor dit moment van relatieve rust in de operatie aan te grijpen om te zorgen dat ProRail en lenW samen met de rest van de sector klaar zijn voor de uitdagingen van de toekomst. Het is essentieel dat ProRail en lenW daarbij niet op afstand van elkaar komen te staan, zoals in het verleden weleens dreigde te gebeuren, maar juist in een optimale structuur hechter samenwerken. De zbo-structuur is hier vanaf de kern beter voor ingericht.

De leden van de fracties van de PVV en de SP hebben verschillende vragen over andere BV's zonder winstoogmerk die publieke taken uitvoeren en worden gefinancierd met publiek geld. De leden van de PVV-fractie vragen onder andere of ik kan verklaren waarom er heel veel van dit soort organisaties BV's zijn. Ook vragen zij waarom de situatie van ProRail afwijkt en vragen toe te lichten waarom die afwijkingen zodanig groot zijn dat dat een omvangrijke omvorming vraagt. Tevens zijn deze leden benieuwd welke omvormingsvoorstellen er nog meer voor deze BV's voorliggen, te denken valt hierbij aan TenneT.

Nederland kent meer dan 100 zelfstandige bestuursorganen. Deze organisatievorm komt vaker voor dan een staats- of beleidsdeelneming. Het Ministerie van Financiën is aandeelhouder van ongeveer 30 staatsdeelnemingen, zoals TenneT, Schiphol en NS. ProRail is daarentegen een beleidsdeelneming. Kenmerkend voor een beleidsdeelneming is dat deze niet kan functioneren als zelfstandig opererend bedrijf en dat er geen scheiding gemaakt kan worden met beleidsmatige aspecten.<sup>13</sup> Er zijn in Nederland ongeveer 14 beleidsdeelnemingen die door verschillende ministeries worden beheerd.

Beleidsdeelnemingen zijn vennootschappen waarbij de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder (nog) niet kunnen worden ontvlochten. De scheiding van de rol van aandeelhouder en beleidsmaker is in dat geval niet doelmatig en efficiënt. Beleidsdeelnemingen fungeren feitelijk als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid en zijn soms in financieel opzicht ook structureel afhankelijk van het betrokken beleidsdepartement. De reden om het aandeelhouderschap en de rol van beleidsmaker niet te splitsen bij ProRail en het aandeelhouderschap uit te laten voeren door lenW past in deze lijn. De redenen waarom andere organisaties wel of niet een beleidsdeelneming zijn verschillend. In de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 staat waarom ProRail een beleidsdeelneming is: «Een grote budgetmatige verwevenheid tussen onderneming en vakdepartement».

De inkomsten die ProRail ontvangt van spoorwegondernemingen voor de gebruiksvergoeding zijn niet kostendekkend. Dit betekent dat ProRail afhankelijk is van bekostiging door mijn ministerie om haar taken uit te kunnen oefenen. Het gaat hier om ruim € 2 miljard aan publieke middelen die jaarlijks worden verschaft.

Door de beleidsmatige en financiële afhankelijkheid van ProRail ten opzichte van mijn ministerie, past de huidige juridische vorm niet optimaal. Als men, los van de historische context, juridisch vorm zou

<sup>13</sup> Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013

moeten geven aan de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder en de wijze van behartiging van de publieke belangen die met het beheer van de HSWI gemoeid zijn, komt men niet uit bij taakbehartiging door een BV. Dit is ook opgemerkt door de Raad van State in zijn advies.

De leden van de PVV-fractie vragen of ik kan bevestigen dat ProRail, zoals ik in de Nota naar aanleiding van het Verslag heb aangegeven, is gericht op winst of dat er sprake is van een vergissing.

Het gaat hier om een verschrijving. Er had moeten staan: ProRail is vanaf de oprichting al een bedrijf zonder winst oogmerk, waarvan het handelen in publieke belang is vastgelegd in de statuten en de beheerconcessie.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het benutten van kennis en kunde uit de sector nu meer naar ProRail verschuift. Zij zijn van mening dat een omvorming daarvoor niet noodzakelijk is omdat de regering reeds systeemverantwoordelijk is.

De rijksoverheid heeft als taak om de publieke belangen bij de HSWI zo goed mogelijk te verwezenlijken. De Minister van IenW is verantwoordelijk voor het beleid dat met dit doel worden gemaakt en uitgevoerd. In die zin is en blijft de Minister inderdaad systeemverantwoordelijk. In het kader van de omvorming zal echter een scherpere scheiding worden gemaakt tussen de beleidsvorming en de uitvoering. Het beleid wordt door de Minister bepaald. ProRail gaat vervolgens over hoe het beleid wordt uitgevoerd. Het zbo ProRail krijgt meer verantwoordelijkheid in de wijze waarop het beleid op het gebied van het spoor wordt uitgevoerd. Daarover heeft ProRail immers veel meer kennis en kunde dan mijn ministerie. Daarnaast probeer ik de kennis en kunde van ProRail ook beter te betrekken ten behoeve van mijn beleidsvorming. ProRail is straks als medeoverheid in de spoorsector de «trusted advisor» van de Minister. Het spoor is een technisch ingewikkeld product waar complexe belangen spelen. Een goede advisering daarover met aandacht voor publieke belangen is essentieel. Ik zal daarom regelmatig overleg voeren met ProRail over de beleidsdoelstellingen, de verwezenlijking daarvan en de problemen en uitdagingen daarbij. ProRail zal mij bovendien gevraagd en ongevraagd adviseren over uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving. Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid probeer ik derhalve de samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail te optimaliseren zodat de publieke belangen ten aanzien van het spoor ook in de toekomst adequaat worden gewaarborgd. De eigen verantwoordelijkheid van ProRail voor de uitvoering brengt bovendien mee dat ProRail direct belanghebbende partijen, zoals vervoersondernemingen en reizigersorganisaties, actief betreft.

Wensen van personen en organisaties met betrekking tot de wijze van uitvoering van het IenW-beleid inzake de spoorweginfrastructuur dienen bij het zbo ProRail kenbaar te worden gemaakt. Wanneer problemen in de uitvoering kennelijk niet door ProRail binnen de gestelde beleidskaders kunnen worden opgelost, is de Minister aan zet en zal de Minister belanghebbende partijen bij de voorbereiding van de nieuw te maken beleidskeuzes betrekken. Dit staat er niet aan in de weg dat ook andere partijen, zoals vervoerders, de Minister gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven. De Minister zal uiteraard bij beleidsafwegingen op transparante wijze omgaan met adviezen die hij van de beheerder en van andere partijen heeft ontvangen.

## **Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording**

Zowel de leden van de fractie van GroenLinks als die van de SP vragen waarom ik de huidige aansturing lastig vind, welke sturingsinstrumenten ik nu niet heb en na de omvorming wel, wat mij tegenhoudt om de wijze van aansturing nu al aan te passen en welke redenen de regering verder heeft om een grondige omvorming als oplossing te rechtvaardigen.

Het huidige sturings- en verantwoordingsarrangement van ProRail is complex. Er is op dit moment sprake van aparte sturingscycli en verantwoording voor prestaties, voor de financiële sturing en verantwoording en voor de sturing en verantwoording via de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit brengt veel coördinatie-inspanningen mee en maakt een coherente aansturing van ProRail vanuit het ministerie moeilijker dan nodig. In deze systematiek is het voor lenW lastig om de verbinding tussen de bedrijfsvoering en taakuitoefening van ProRail op een goede manier te kunnen volgen en beoordelen. Voor ProRail is ook niet altijd duidelijk wie vanuit het ministerie uit welke rol bepaalde informatie nodig heeft.

Na de omvorming zijn er een aantal instrumenten die de sturing vergemakkelijken:

- Betere samenwerking o.b.v. de samenwerkingsvisie
- Verbetering en vereenvoudiging van verantwoording
- Er zal gebruik gemaakt worden van een meerjarige begroting en een meerjarenplan. Dit creëert meer stabiliteit en maakt het mogelijk dat het ministerie, de beheerder en de overige sectorpartijen hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. Ook de consultatie van het meerjarenplan draagt daaraan bij. Omdat er nu sprake is van een meer stabiele omgeving kan ProRail zich beter concentreren op de taakuitvoering.
- De omvorming biedt de mogelijkheid voor een actievere invulling van de eigenaarsrol dan de huidige aandeelhoudersrol door lenW.

Tot het moment van inwerkingtreding zullen ProRail en ik al oefenen met de werkwijze van een zbo voor zover de huidige kaders dit toelaten. Een aanpassing van de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturingsinstrumenten leidt mijns inziens slechts tot een meer complex en ingewikkeld sturingsmodel. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist belangrijk om de sturing te vereenvoudigen en de samenwerking te vereenvoudigen. Daarvoor is het van belang de huidige structuur en wijze van aansturing te verlaten en over te gaan op een eenvoudigere beter op de publieke taak gemodelleerde inrichting en wijze van aansturing van ProRail. Naar verwachting zal de mobiliteitsvraag op termijn verder groeien. Een goede structuur maakt het mogelijk om deze uitdaging gezamenlijk met ProRail tot een goed resultaat te brengen.

## **Vereenvoudiging van aansturing**

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering zegt dat na de omvorming van ProRail tot zbo de sturing vanuit het Ministerie van lenW beter juridisch zou zijn geborgd. Deze leden vragen waarom de regering niet in gaat op de argumenten van de wetenschappers geuit tijdens het rondetafelgesprek in de Kamer van 10 september waarin dit argument inhoudelijk is weerlegd. De wetenschappers geven aan dat als het gaat om de aansturing, het juridisch niet uitmaakt of sprake is van een privaatrechtelijke rechtsvorm of een zbo. Deze leden vragen hoe de regering dit verklaart en of er geen sprake is van een tunnelvisie van de regering.

Tijdens het rondetafelgesprek van 10 september spraken de wetenschappers over het belang van de relatie tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie. Zij stelden dat met een goede relatie de vorm van ondergeschikt belang is. De relatie is nu goed, dat is ook terug te zien in de huidige prestaties van ProRail. Echter kan het ook voorkomen dat de relatie onder spanning staat. Juist als het spannend wordt, kan de reflex van partijen zijn om zich terug te trekken op formele posities. Juist op die momenten wil je niet afhankelijk zijn van formele structuren die niet ingericht zijn op samenwerking of al dan niet goed lopende persoonlijke relaties, maar in de basis een structuur hebben staan die de benodigde samenwerking ondersteunt zodat de publieke belangen zijn geborgd. Dit werd door een van de wetenschappers ondersteunt. De zbo-structuur past dus beter dan de BV-structuur. Uiteindelijk gaat het hier om een principiële keuze die het kabinet heeft gemaakt en heeft opgenomen in het regeerakkoord: ProRail voert een publieke taak uit, hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen, daar hoort een publieke organisatievorm en publieke verantwoording bij.

### ***Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail***

De leden van de SP-fractie vragen naar voorbeelden uit het recente verleden waarin de huidige BV-structuur van ProRail heeft geleid tot een slechte of onvolledige informatiepositie van de regering en de Kamer.

Mijn beeld is dat informatie die door mijn ministerie of de Kamer werd gewenst door ProRail vroeg of laat altijd is verstrekt. Wel is door Kamerleden in het verleden ervaren dat het lastig was bepaalde informatie tijdig te krijgen. Wat ik beoog met deze omvorming is dat informatie op continue basis wordt uitgewisseld, dat minder detailrapportages worden gevraagd en dat deze juist meer integrale en betekenisvolle informatie bevatten én dat daarover tijdig en op het juiste niveau wordt gesproken. Daar zie ik ruimte voor verbetering. Gezien de grote uitdagingen in de toekomst wil ik voorkomen dat, als ProRail en IenW zich onder spanning terug zouden trekken op formele posities, de informatiedeling daaronder kan leiden. Daarom vind ik het ook onwenselijk dat als gevolg van de BV-structuur als extra voorwaarde aan de informatievoorziening is verbonden dat het verstrekken van de informatie de toets van het belang van de vennootschap moet doorstaan.

### **Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het nieuwe stelsel eenvoudiger wordt en ten opzichte van wie het eenvoudiger wordt.

Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger ten opzichte van het nu nog gehanteerde stelsel. Het nieuwe stelsel creëert een structuur met bijbehorend sturings- en verantwoordingsinstrumentarium dat door een concrete taakomschrijving en de werking van de zbo-driehoek nog meer is toegespitst op de publieke taak van ProRail. Dat maakt de aansturing minder complex. Veel van de beoogde verbeteringen in de sturing zouden ook binnen de bestaande structuur kunnen worden nagestreefd, maar leiden niet tot de beoogde vereenvoudiging. Nieuwe verbeteringsslagen uitgevoerd onder het huidige systeem, maken dit systeem nog complexer dan het nu al is.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering als doel stelt een continue strategische dialoog te houden. Deze leden vragen wat hiermee bedoeld wordt.

Binnen de bij zbo's gebruikelijke driehoek bestaande uit de eigenaar (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de ProRail-organisatie), de opdrachtgever (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor het beleid dat ProRail moet uitvoeren) en de opdrachtnemer (ProRail) wordt een continue strategische dialoog aangegaan gericht op de adequate uitvoering van de wettelijke taken met het oog op de publieke belangen. Daarin wordt open gesproken over de ontwikkelingen in het beleid en de uitvoering daarvan, waardoor betrokkenen minder vaak voor verrassingen komen te staan. Zonder de focus op de middellange en lange termijn te verliezen, worden eveneens onverwachte gebeurtenissen besproken en opgepakt. Deze strategische dialoog is belangrijk om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te verbeteren en is een voorwaarde om te komen tot een meer zuivere rolverdeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de adviesfunctie die zij beoogt bij ProRail, genaamd «trusted advisor», past binnen de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De Kaderwet zbo's kent geen regels over de adviestaak van zbo's. Ik hecht echter aan de zelfstandige en objectieve adviezen van ProRail, met het oog op het verder verbeteren van de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie. Ik zie het als kans om dit specifiek te benoemen en uit te bouwen. Daarom veranker ik de adviesrol van ProRail als wettelijke taak in het wetsvoorstel.

Daarnaast vragen de leden van de fracties van de SP en de PVV waarom de regering denkt dat zij de uitvoeringskennis van ProRail als «trusted advisor» beter kan benutten als ProRail een zbo is en waarom de regering denkt dat zij dit doel niet nu al kan bereiken. Ook vragen de leden van de fracties van de SP en het CDA wat het verschil is tussen nu en straks als het gaat om de rol van de «trusted advisor». De leden van de SP-fractie vragen daarnaast hoe de rol van «trusted advisor» zich verhoudt met de strategische samenwerking van ProRail met andere spoorpartijen. Ook vragen de leden van de SP-fractie of ProRail zich in deze rol van «huisadviseur» van het ministerie nog onafhankelijk en kritisch kan opstellen tegenover hetzelfde ministerie. Deze leden vragen of hier niet het gevaar schuilt van politiek gestuurde entiteiten die zelf niet meer kritisch durven en mogen zijn met negatieve gevolgen voor de uitvoering zelf. Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie of mijn ministerie wel goed genoeg samenwerkt met ProRail en of ik haar opvatting deel dat de oorzaak daarvan vooral bij mijn ministerie ligt.

Met de omvorming wordt het publieke karakter van ProRail verankerd. Door de publieke positionering en de gezamenlijke focus op de behartiging van publieke belangen door ProRail en mijn ministerie, zal de adviesrol van ProRail als medeoverheid versterkt worden. De adviesrol van ProRail wordt als taak verankerd in de wet, waarmee het publieke belang van de adviesrol wordt geïnstitutionaliseerd.

Voor het goed kunnen vervullen van de adviesrol door ProRail, blijft de strategische samenwerking van ProRail met de andere spoorpartijen uiteraard heel belangrijk. ProRail zal dat onverminderd en juist nadrukkelijker vanuit het publieke belang blijven doen. De reiziger en verlader staan immers centraal.

Ik verlang van ProRail mij kritisch te adviseren vanuit zijn expertise en kennis van de spoorsector. Ik zal in dat kader mijn beleidsvoornemens of voorgenomen aanpassingen van wetgeving tijdig aan ProRail voorleggen. Ik verwacht daarbij ook dat ProRail mij wijst op zaken die in de sector

spelen en van belang zijn voor het beleid en de regelgeving waarvoor ik verantwoordelijk ben. De adviesrol van ProRail kan door mijn ministerie nog beter worden benut door ProRail vaker, uitdrukkelijker en soms eerder om advies te vragen ten behoeve van mijn beleids- en besluitvorming. Tegelijkertijd kan ProRail zijn rol versterken door meer alert te zijn op signalen uit de sector die mijn aandacht vergen. Ook kan ProRail meer oog hebben voor de toegevoegde waarde en de effectiviteit van zijn adviezen voor mijn beleids- en besluitvorming over de HSWI. Door de adviesrol juridisch te verankeren en ProRail als adviseur te positioneren, wordt er meer recht gedaan aan het belang van de adviesrol door ProRail. Ook in de Samenwerkingsvisie<sup>14</sup> die ik samen met ProRail heb opgesteld, hebben we afgesproken om elkaar vroegtijdig te betrekken en open en transparant met elkaar te communiceren. De samenwerking tussen mijn ministerie en ProRail als overheden staat daarbij centraal, ten bate van de maatschappij.

Het geschetste risico dat ProRail een politiek gestuurde entiteit wordt herken ik niet. ProRail is straks een zelfstandig bestuursorgaan dat in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor de adequate vervulling van zijn wettelijke taken. Dat geldt ook voor de wettelijk verankerde adviesfunctie. Ik heb geen belang bij adviezen die niet worden gegeven vanuit een objectief standpunt over de wijze waarop publieke belangen in de sector worden gerealiseerd. Ik neem bovendien altijd zelf politieke beslissingen. Deze beslissingen worden voorbereid door mijn ministerie. ProRail is daarvoor als adviseur niet verantwoordelijk. Dat is een van de belangrijke zaken die voortkomen uit een duidelijke rolverdeling die we met deze omvorming beogen. ProRail kan dus zelfstandig, vanuit haar kennis en expertise en met het publieke belang voor ogen haar rol als «trusted advisor» invullen. Zij is verantwoordelijk voor een goed en integraal advies. Ik ben bij het nemen van beslissingen verantwoordelijk voor het afwegen van alle betrokken belangen, waarvoor onder andere de adviezen van ProRail input zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen mij uit te leggen waarom het «verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturingsinstrumenten slechts leidt tot een toenemende spagaat».

De wijze van aansturing en de wijze van verantwoording van ProRail zijn onnodig complex geregeld. De rechtsvorm en positionering van ProRail en daarmee ook de wijze van aansturing en verantwoording door middel van de concessie en subsidiebesluiten passen niet bij de publieke taak die ProRail verricht. Deze complexiteit is de afgelopen jaren nog gegroeid doordat gepoogd is de gehanteerde instrumenten zodanig bij te buigen en aan te passen dat niettemin de publieke belangen bij de HSWI zo optimaal mogelijk worden gewaarborgd. Zo zijn de statuten van ProRail BV gewijzigd en de concessievoorwaarden uitgebreid.

Deze in het bestaande stelsel doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een intensievere sturing op ProRail, waarbij de overheid steeds nadrukkelijker is gaan sturen op hoe het infrastructuurbeheer moet worden uitgevoerd. ProRail kreeg te maken met minder eigen verantwoordelijkheid, veel verantwoordingsplichten en meer betrokkenheid in de wijze van samenwerking met de sector.

Deze complexiteit is in de loop der jaren ontstaan, mede door aanpassingen die door mij en mijn ambtsvoorgangers doorgaans in goed overleg met uw Kamer zijn aangebracht met als doel de sturing en verantwoording binnen de huidige structuur te verbeteren, ze hebben echter in de optelsom ook geleid tot een onnodig complex bouwwerk van

---

<sup>14</sup> Verwijzing naar Kamerstuk waarmee Samenwerkingsvisie aan Kamer is verstuurd.

sturing en verantwoording. Verdere veranderingen binnen het huidige systeem verhogen de complexiteit. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist belangrijk om de sturing te vereenvoudigen en de samenwerking te vereenvoudigen. Dit wetsvoorstel en de instrumenten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bieden de basis voor samenwerking, aansturing en verantwoording die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert. Zo zijn mijn ministerie en ProRail voorbereid op de uitdagingen die de spoorsector wachten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het eens is dat de overheid niet op gelijke voet staat met marktpartijen. Zo ja, hoe kan de omvorming van ProRail de samenwerking dan ongewijzigd blijven. Zo nee, waarom niet. Vervolgens vragen deze leden mij te reflecteren op de overgang van het huidige spoorstelsel naar de overheid.

Ik deel niet de mening van de leden van de CDA-fractie dat de overheid niet op gelijke voet staat met marktpartijen. Ik kan mij in deze redenering vinden wanneer er sprake is van openbaar gezag waardoor een overheid eenzijdig de rechtspositie van een ander kan aanpassen. Echter in dit voorstel krijgt ProRail geen hiërarchische positie ten opzichte van vervoerders en blijven de huidige privaatrechtelijke samenwerkingsverhoudingen bestaan. De bestaande rol- en taakverdeling in de verhouding tot de rest van de spoorsector wordt met de omvorming niet gewijzigd. Daarom kan ik niet met de stelling van de leden van de CDA-fractie meegaan waar het de rol van ProRail in de spoorsector betreft. Als publiek geïmponeerd orgaan krijgt ProRail publiekrechtelijke taken. ProRail staat dan als zbo, net als nu, midden in de spoorsector. Daar waar prestaties elkaar raken en een onderlinge afhankelijkheid bestaat, wordt gezamenlijk opgetrokken. Daarmee blijft het fundament van de goede werking van het spoorstelsel behouden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het niet mogelijk is om binnen de huidige situatie de focus in de planning- en controlcyclus te verschuiven naar de middellange termijn.

Een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering en de toepassing van een meer integrale planning- en controlcyclus maken mogelijk dat de aansturing zich meer richt op de middellange termijn. Dit wordt mede bereikt met de introductie van een meerjarenplan met een duur van vier jaar, waarin ProRail de meerjarige afspraken en opgaven vertaalt naar activiteiten op de middellange termijn. Dit creëert meer stabiliteit en maakt het mogelijk dat mijn ministerie, ProRail en de rest van de sector hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. Ook de consultatie van het meerjarenplan draagt daaraan bij. ProRail opereert in een meer stabiele omgeving, waardoor men zich beter kan concentreren op de taakuitvoering. Onverwachte gebeurtenissen worden binnen een continue strategische dialoog besproken en opgepakt zonder de focus op de middellange termijn te verliezen.

Dit kan in theorie ook in de huidige structuur worden nagestreefd. Ik meen echter dat het verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving en de huidige sturingsinstrumenten slechts leidt tot een meer complex sturingsmodel. Om de ambities met betrekking tot het spoor waar te maken, is het juist waardevol om de sturing te vereenvoudigen en de samenwerking te verbeteren. Daarvoor is het van belang de huidige structuur en wijze van aansturing te verlaten en over te gaan op een eenvoudigere manier op de publieke taak gemodelleerde inrichting en wijze van aansturing van ProRail.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er verandert in de huidige informatie-uitwisseling als ProRail een zbo wordt.

Doelstelling van de omvorming is onder meer dat er minder rapportages van ProRail zullen zijn. Voorop staat dat de informatie-uitwisseling een meer integraal beeld geeft van de wijze waarop ProRail zijn taken uitvoert en de publieke middelen besteedt. Daarover worden tussen ProRail en mijn ministerie afspraken gemaakt die mede in de lagere regelgeving worden neergelegd.

Met het vierjarige meerjarenplan ontstaat een gezamenlijke focus van mij en ProRail op meerjarige afspraken en ontstaat ruimte voor een continue dialoog, die wordt gevoerd vanuit de verschillende rollen die binnen de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn – de eigenaar (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van de ProRail-organisatie), de opdrachtgever (het onderdeel van het ministerie verantwoordelijk voor het beleid dat ProRail moet uitvoeren) en de opdrachtnemer (ProRail) – waarbij ontwikkelingen in gezamenlijkheid in deze driehoek worden besproken. Deze continue strategische dialoog zorgt ervoor dat de verschillende overheidsorganisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en rollen, beter bewust zijn van hun gezamenlijke doelstellingen. Daarin wordt open gesproken over de ontwikkelingen in het beleid en de uitvoering, waardoor betrokkenen minder vaak voor verrassingen komen te staan. De dialoog in de driehoek moet bovendien leiden tot een meer vanzelfsprekende en proactieve wijze van informatie-verschaffing. Door de dialoog in gezamenlijkheid te voeren informeren we elkaar nog beter over de ontwikkelingen binnen het ministerie en het zelfstandig bestuursorgaan. Dit streven naar open en proactieve communicatie is ook neergelegd in de samenwerkingsvisie. Het is de bedoeling dat ProRail en lenW op alle niveaus goed naar elkaar luisteren en elkaar tijdig en proactief opzoeken.

Deze combinatie van integrale verantwoording, een continue strategische dialoog in de driehoek en een meer transparante en proactieve houding in beide organisaties moet bijdragen aan de wederzijdse informatievoorziening. Deze nieuwe manier van werken en nieuwe verhouding zal naar verwachting ook ten goede komen aan mijn verantwoording aan uw Kamer.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de SGP-fractie in de Nota naar aanleiding van het Verslag op welke punten de huidige samenwerking tussen het Ministerie van lenW en ProRail niet goed verloopt.

Mede door de positieve impuls die de samenwerking heeft gekregen door het besluit tot omvorming en de kansen die daarmee gerealiseerd worden, ben ik tevreden met hoe de samenwerking tussen ProRail en lenW op dit moment verloopt. Wel is de huidige structuur waarin deze samenwerking plaatsvindt ingewikkeld vormgegeven, met een veelheid aan verschillende formele verhoudingen.

De leden van de CDA-fractie vragen mij een overzicht te geven van spoorwegbeheerders in andere Europese landen en hun rol, rechtspositie en verhouding met de nationale overheid te inventariseren. Ook zijn deze leden benieuwd hoe de situatie van voor de omvorming en na de omvorming van ProRail zich verhoudt tot de situaties in andere Europese landen.

De leden van de CDA-fractie lijken te doelen op de implementatie van richtlijn 2012/34/EU, deze geeft een aantal voorwaarden waaraan de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder moet voldoen. Met het Europees Vierde Spoorwegpakket zijn de regels rondom verticale integratie aangescherpt. In Nederland zijn deze voorschriften geïmplementeerd in het kader van de implementatie van het Europees Vierde Spoorweg-

pakket. Het feit dat ProRail wordt omgevormd tot een zbo, wijzigt niets aan de verhouding met de infrastructuurbeheerders in andere Europese landen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de kosten van de compensatie van de hogere financiële effecten als gevolg van een andere btw-behandeling na omvorming van ProRail. Ook vragen zij hoe dit gefinancierd wordt. Deze leden vragen tevens of dit is opgenomen in de begroting Infrastructuur en Waterstaat voor 2021 of dat dit vanuit het Ministerie van Financiën geregeld wordt.

Omdat het per saldo noch voor het Rijk, ProRail of voor derde partijen uiteindelijk verschil maakt heb ik met de Minister van Financiën afspraken gemaakt over de wijze waarop de financiële effecten van de omvorming verwerkt zullen worden.

De kosten van compensatie van hogere kosten door de gewijzigde fiscale positie van ProRail na de omvorming worden geraamd op € 23 miljoen per jaar. Dit wordt gefinancierd door middel van een zogeheten plafondcorrectie. Omdat deze hogere kosten als gevolg van het vervallen van de vooraf trek btw door ProRail tot een even grote stijging van de btw-inkomsten voor het Rijk leiden, is met het Ministerie van Financiën afgesproken om zowel het uitgaven- als het inkomstenplafond met dit bedrag te verhogen. De compensatie voor derden wordt dus gefinancierd uit de verhoging van het inkomstenplafond. De reeks van € 23 miljoen is opgenomen in de begroting van Infrastructuur en Waterstaat voor 2021. U kunt deze reeks vinden in de Verdiepingsbijlage onder artikel 13.02 bij structurele btw-effecten. Deze reeks is gesaldeerd met het (positieve) btw-effect voor mijn Ministerie van € 67 miljoen structureel. Zoals ik al eerder heb aangegeven kan het bedrag van € 23 miljoen per jaar nog iets hoger uitvallen omdat over enkele reeds geïdentificeerde situaties die zich voor kunnen doen het gesprek met de Belastingdienst nog gaande is. Met de Minister van Financiën heb ik afgesproken dat de financiële effecten voor deze nog resterende gevallen met een plafondcorrectie in de ontwerpbegroting 2022 van Infrastructuur en Waterstaat verwerkt zullen worden zodat ook voor deze gevallen de omvorming niet tot hogere kosten voor derden leidt.

De leden van de fractie van het CDA hechten eraan dat de resultaten van het onderzoek naar de optimalisatie van de capaciteitsverdeling worden betrokken bij de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel.

De wijziging van de capaciteitsverdelingsregels is een afzonderlijk traject dat uiteindelijk zal leiden tot wijziging van de spoorregelgeving en dat meeloopt in het traject van de modernisering van de spoorwegregelgeving. Op grond van Europese regelgeving moet de capaciteit op de HSWI worden verdeeld door een onafhankelijke infrastructuurbeheerder. Dit wetsvoorstel doet daaraan geen afbreuk. Het traject over de wijziging van de capaciteitsverdelingsregels gaat over de wijze waarop de capaciteit op de HSWI wordt verdeeld door ProRail. Er is dus geen link tussen deze twee trajecten. Op dit moment vindt nog overleg plaats met alle sectorpartijen die bij dit traject zijn betrokken zoals onder andere de reizigers- en goederenvervoerders, de ACM, decentrale overheden en ProRail zelf. Dit traject brengt geen verandering aan in de relatie tussen ProRail als onafhankelijke verdeler van de capaciteit op de HSWI en mijn ministerie. Daarom zie ik ook geen noodzaak om met de verdere behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te wachten op de uitkomsten van de herziening van de capaciteitsverdelingsregels.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik een principe belangrijker vind dan de energie te richten op oplossingen voor bestaande problemen.

Parallel aan de aanpak van de Coronacrisis, werkt het kabinet op tal van terreinen door aan het realiseren van de afspraken uit het regeerakkoord. Zoals in de inleiding van deze beantwoording aangegeven, zie ik op het terrein van het spoorbeheer ook in de toekomst een aantal grote uitdagingen op ons afkomen. Ik zie het als mijn taak om er voor te zorgen dat ProRail en IenW samen met de rest van de sector klaar zijn voor deze toekomst. Dat is één van de oogmerken van het onderhavige wetsvoorstel.

### ***Instelling van het zbo***

De leden van de SP-fractie vragen waarom het eerdere gehanteerde argument dat een horizontale relatie tussen beheerder en vervoerders meer waarborgen biedt voor een goede samenwerking dan een verticale relatie nu geen opgeld meer doet. Tevens vragen deze leden waarom het argument dat in een concessierelatie de mate van aansturing juist veel gedetailleerder kan worden vormgegeven niet meer valide is en of via dat sturingsinstrument, los van aanpassingen in de privaatrechtelijke structuur, niet veel beter kan worden gestuurd.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat aan de basis lag van de huidige Spoorwegwet, werd aan het op te richten zbo, de Spoorwegbeheersorganisatie, een aantal belangrijke publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend.<sup>15</sup> Zo zou de capaciteit op de hoofdspoorwegen op grond van dat wetsvoorstel bij besluit van de Spoorwegbeheerorganisatie worden toegewezen op aanvraag van een spoorwegonderneming. Het kenmerk van publiekrechtelijke bevoegdheden is dat deze eenzijdig worden uitgeoefend; er is geen wederzijdse overeenstemming nodig. Dit brengt dus een meer verticale verhouding mee tussen de Spoorwegbeheerorganisatie en de spoorwegondernemingen. In het huidige wetsvoorstel wordt evenals in het oorspronkelijke wetsvoorstel destijds de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder omgevormd tot een zbo. Het voorstel regelt echter niet dat ProRail de dienstverlening aan spoorwegondernemingen uitvoert op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden. De relatie tussen ProRail en de spoorwegondernemingen blijft ook na de omvorming gebaseerd op privaatrechtelijke overeenkomsten, wat betekent dat deze verhouding vooral horizontaal blijft. De huidige samenwerking in de sector, die op deze horizontale verhouding is gebaseerd, wordt daardoor niet negatief door de omvorming beïnvloed.

Wat betreft de sturingsmogelijkheden wil ik allereerst aangeven dat het niet mijn bedoeling is om gedetailleerder te gaan sturen. In de huidige praktijk met de vennootschapsstructuur en concessie, is al op allerlei manieren geprobeerd om de aansturing van ProRail met het oog op de bij het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer gemoeide publieke belangen, te verbeteren. Zo zijn de statuten van ProRail BV gewijzigd en de concessievoorwaarden uitgebreid. Het heeft geleid ertoe geleid dat mijn ministerie steeds meer in detail is gaan sturen op hoe het infrastructuurbeheer moet worden uitgevoerd. ProRail kreeg hierdoor minder eigen verantwoordelijkheid, veel verantwoordingsplichten en meer inmenging in de wijze van samenwerking met de sector. Dit alles heeft geresulteerd in een complex sturingsmodel; terwijl wordt gestuurd met outputgerichte prestatie-indicatoren, bepaalt de Minister ook in aanzienlijke mate hoe ProRail de prestaties moet behalen. Dat is niet goed. Ik wil de taakverdeling tussen ProRail en mij scherper maken. Ik zal mij vooral concentreren op het «wat». ProRail krijgt de speelruimte om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ProRail de maatschappelijk gewenste resultaten realiseert en daarvoor adequaat verantwoording over af te leggen. De samen-

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nrs. 1 en 2.

werking wordt daardoor eenvoudiger en beter. Het wetsvoorstel biedt daarvoor de basis.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens waarom er in het kader van de evaluatie van de spoorwegwetgeving in 2007–2008 door de Commissie Sorgdrager waar toen is geconstateerd dat het spoorstelsel functioneert, niet is besloten tot omvorming van ProRail tot een zbo. Zij vragen daarbij waar de aantoonbare verschillen zitten tussen de toenmalige situatie en de huidige.

De evaluatie van de spoorwegwetgeving in 2007–2008 door de Commissie Sorgdrager vond plaats in een periode kort na de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de eerste concessie die aan ProRail was verleend voor de periode 2005–2015 voor het beheer van de HSWI. De tijd was toen nog niet rijp om zo kort na de verlening van die concessie te komen tot een andere structuur. De behoefte aan een duidelijkere publieke positionering van ProRail is echter blijven bestaan. Op dit moment gaat het goed met het spoorbeheer en in de relatie tussen IenW en ProRail. Dat biedt ruimte om nu wel de stap te zetten naar de ook door de Raad van State genoemde organisatiestructuur die je vanaf de tekentafel zou kiezen. Er is nu de rust om in vertrouwen te werken aan de omvorming tot zbo. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn reactie op dezelfde vraag van de leden van deze fractie eerder onder het kopje «Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail» in deze Nota naar aanleiding van het Nader Verslag.

### ***Adviestaken richting Minister en regionale concessieverleners***

#### ***Betrokkenheid stakeholders***

De leden van de SP-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de mogelijkheden van de sector om hun zienswijze op verschillende onderdelen naar voren te brengen. Zo hebben zij onder andere zorgen over de inspraak door de sector bij korte termijnplannen.

Als deze plannen niet reeds in het meerjarenplan of de jaarlijks mogelijke bijstelling daarvan zijn opgenomen, waar sprake is van consultatie, dan zal ProRail sowieso op grond van artikel 12, eerste lid, van de wet in het belang van een goede dienstverlening samen moeten werken met partijen in de spoorsector. Momenteel is dat zo vormgegeven dat veel gesprekken plaatsvinden op de verschillende OV- & Spoortafels, de Spoorgoederentafel en in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV). In laatstgenoemd gremium voeren consumentenorganisaties bijvoorbeeld frequent overleg met NS, ProRail en IenW over concrete en actuele zaken met betrekking tot het spoorproduct. Zij kunnen daar altijd hun zorgen of klachten inbrengen. ProRail zal als zbo ervoor zorgen dat samenwerking met de sectorpartijen behouden blijft of geoptimaliseerd zal worden.

De leden van de SP-fractie hebben tevens vragen gesteld over de wezenlijke wijziging van het meerjarenplan die leidt tot een consultatie van het bijstellingsdocument. Deze leden vragen zich af wanneer er sprake is van een wezenlijke wijziging en wie beoordeelt of er sprake van is.

Met een wezenlijke wijziging wordt bedoeld op een situatie waarin sprake is van een nieuwe of andere aanpak c.q. werkwijze van de beheerder voor de resterende jaren van het meerjarenplan. Dit kan bijvoorbeeld optreden naar aanleiding van een in de jaarbrief geïntroduceerde nieuwe beleidswens (bijvoorbeeld wijzigingen in één of meer prestatie-indicator(en), extra financiële middelen of een financiële taakstelling of als

gevolg van wijzigingen in regelgeving). Of als de beheerder een afspraak uit het meerjarenplan niet kan nakomen, of als de beheerder – gelet op gewijzigde omstandigheden – een afspraak anders in wil vullen. Over de beoordeling of er sprake is van een wezenlijke wijziging zal ProRail op grond van de samenwerkingsvisie met mij overleggen.

De leden van de SP-fractie uiten hun zorgen over de mogelijkheden voor de sector om adviezen en klachten kenbaar te maken.

Ten eerste maken het meerjarenplan en de jaarlijks mogelijke bijstelling daarvan het mogelijk om betere inspraak te hebben op de lange termijn plannen. Naast de consultatie van het meerjarenplan of een bijstelling daarvan werkt ProRail op grond van artikel 12, eerste lid, van de wet met de andere partijen van de spoorsector samen. Daarnaast eist de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat zbo's voorzieningen treffen om klanten in de gelegenheid te stellen op verbetervoorstellen voor procedures en werkwijzen te doen.<sup>16</sup> ProRail zal daarover in het jaarverslag verantwoording afleggen. Door deze verantwoording krijg ik ook meer inzicht in de wijze waarop ProRail betrokkenheid van stakeholders regelt en kan ik indien nodig het gesprek voeren met ProRail over knelpunten. Ditzelfde geldt ook voor binnengekomen klachten.

De hierboven genoemde mogelijkheden voor de sector om hun zienswijze te tonen, laat zien dat er al vele mogelijkheden zijn voor de sector om hun adviezen kenbaar te maken. Het is daarom mijns inziens niet nodig om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

### **Gevolgen voor betrokkenen**

De leden van de fracties van het CDA en de PVV vragen een overzicht van de kosten voor decentrale overheden na omvorming. De leden van de CDA-fractie vragen hierbij naar de afgelopen 6 jaar, de leden van de PVV-fractie vragen naar de afgelopen 5 jaar.

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd, zal ik er voor zorgen dat derden niet met extra kosten vanwege de omvorming worden geconfronteerd. De kosten waar het CDA op doelt, hebben betrekking op het niet meer in aftrek kunnen brengen van de btw door ProRail. Om te voorkomen dat ProRail die hogere kosten zou moeten doorbelasten aan derden is in de lagere regelgeving vastgelegd dat ProRail deze hogere kosten niet doorberekent.<sup>17</sup> Er zijn dus geen hogere kosten voor derden. Wel heb ik in het financiële overzicht bij de Nota naar aanleiding van het Verslag een meerjarige reeks opgenomen die laat zien om welke bedragen het gaat bij de compensatie van derden, te weten € 23 miljoen per jaar tot 2034 en daarna aflopend tot 2040. In 2034 zal de regeling samen met de decentrale overheden worden geëvalueerd en kan alsdan worden bezien of de regeling wordt gecontinueerd. Overigens kan het bedrag van € 23 miljoen nog hoger uitvallen omdat voor enkele complexe situaties de gesprekken met de Belastingdienst nog niet zijn afgerond. Indien de fiscale duiding van die situaties ertoe leidt dat derden worden geconfronteerd met hogere kosten dan zullen ook die gecompenseerd worden. Met de Minister van Financiën heb ik afgesproken dat die compensatie in de ontwerpbegroting 2022 van Infrastructuur en Waterstaat wordt verwerkt.

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie om een totaaloverzicht van alle kosten over de afgelopen 6 jaar die voor de omvorming zijn gemaakt voor het ministerie, ProRail en andere betrokken partijen. De leden van de PVV-fractie vragen naar de kosten die met de omvorming

<sup>16</sup> Zie artikel 19, tweede en derde lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

<sup>17</sup> Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel d van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

gemoeid zijn voor het ministerie, ProRail en andere betrokken partijen, zowel voor de afgelopen als de komende 5 jaar.

Aan dit verzoek wil ik uiteraard tegemoetkomen. Daarbij past de kanttekening dat eerst vanaf 2018 sprake is van een programma voor de omvorming. De jaren daarvoor hebben ook activiteiten plaatsgevonden maar deze waren nog niet ondergebracht in een programma en zijn derhalve niet apart geadministreerd.

Tot en met 2019 zijn de kosten van de omvorming voor ProRail € 2,6 miljoen. Voor 2020 is voorzien dat er circa € 4,0 miljoen aan kosten zullen zijn. Dit is nog een raming omdat het jaar nog niet ten einde is. Uitgaande van deze cijfers zijn de eenmalige financiële effecten van de omvorming in de periode van 2018 – 2020 minder dan 0,1% van de totale uitgaven van ProRail in die periode. De kosten voor het ministerie zijn € 0,9 miljoen in 2019 en de raming voor 2020 is € 1,3 miljoen. Voor andere partijen zijn er geen kosten anders dan hun gewaardeerde betrokkenheid bij het traject van de omvorming, zoals tijdens stakeholderbijeenkomsten en het reageren op het wetsvoorstel en de concept lagere regelgeving.

Ik ga ervan uit dat de leden met de door hen gevraagde toevoeging van de kosten die de omvorming zelf met zich meebrengt, doelen op de eenmalige en structurele fiscale gevolgen. Die staan alle in het financiële schema bij de Nota naar aanleiding van het Verslag.

De leden van de fracties van het CDA en de PVV vragen om een tabel waarin al deze kosten worden gepresenteerd. Volledigheidshalve laat ik de tabel met fiscale gevolgen nogmaals zien waaraan de transitiekosten zijn toegevoegd.

Voor de goede orde: de fiscale gevolgen zijn ook opgenomen in de ontwerpbegroting 2021 van het Infrastructuurfonds (in € mln):

| Omschrijving                   | Artikel  | 2021            | 2022        | 2023        | 2024        | 2025        | struc.       |
|--------------------------------|----------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <i>Eenmalig</i>                |          |                 |             |             |             |             |              |
| w.v. vennootschapsbelasting    | IF 13.07 | 4.458           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| w.v. dividend                  | IF 13.07 | 1.975           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| w.v. btw                       | IF 13.07 | 714             | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| <i>Structureel</i>             |          |                 |             |             |             |             |              |
| w.v. btw apparaat              | IF 13.02 | - 31            | - 67        | - 67        | - 67        | - 67        | - 67         |
| w.v. btw derden                | IF 13.02 | 13              | 23          | 23          | 23          | 23          | 0            |
| w.v. energiebelasting          | IF 13.02 | 2               | 3           | 3           | 3           | 3           | 3            |
| w.v. vennootschapsbelasting    | IF 13.02 | 1               | 1           | 1           | 1           | 1           | 1            |
| <i>Totaal fiscale gevolgen</i> |          |                 |             |             |             |             |              |
| Totaal IF-begroting            | IF 13    | 7.132           | - 40        | - 40        | - 40        | - 40        | - 63         |
| Totaal Rijksbegroting          |          | 0               | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| <i>Transitiekosten</i>         |          | <i>t/m 2021</i> | <i>2022</i> | <i>2023</i> | <i>2024</i> | <i>2025</i> | <i>struc</i> |
| ProRail – incidenteel          |          | 8               |             |             |             |             |              |
| ProRail – structureel          |          | 2               | 3           | 3           | 3           | 3           | 3            |
| lenW                           |          | 3*              | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| Derden                         |          | 0               | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |

De transitiekosten die ProRail maakt worden door mij vergoed via de budgetten voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing.

De leden van de PVV-fractie vragen tenslotte ook naar een uitsplitsing naar interne en out-of-pocket kosten.

De eenmalige kosten voor ProRail zijn geraamd op ca. € 8 miljoen tot en met 2021. Hiervan is ca. € 3 miljoen out-of-pocket kosten. Daarnaast zijn er structurele kosten voor ProRail. Deze lopen vanaf de omvorming en zijn

geraamd op € 3 miljoen per jaar met een ingroei in 2021. De out-of-pocket kosten bedragen 3 tot 6% hiervan.

De kosten voor lenW bedragen tot en met 2021 zo'n € 3 miljoen waarvan ongeveer de helft out-of-pocket kosten.

\* De personele kosten van lenW zijn hierin niet opgenomen omdat binnen het ministerie geen uren aan projecten worden toegeschreven. Er zijn voor lenW geen structurele kosten voorzien.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het volledige pakket aan wet- en regelgeving niet aan de Kamer wordt toegezonden, eventueel via een voorhangprocedure.

De lagere regelgeving kan pas in procedure gebracht worden wanneer de onderliggende wetgeving is aangenomen door uw Kamer. In februari jl. is het wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend. Tegelijkertijd is ook de internetconsultatie van de lagere regelgeving gestart. Per brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de reacties op deze consultatie en de verwerking daarvan.<sup>18</sup> Daardoor bent u in staat bent om de inhoud van de lagere regelgeving en de reacties daarop mee te wegen bij de beoordeling van het wetsvoorstel.

Overigens wordt het eerder ingezette proces om uw Kamer meer in een vroegtijdig stadium te betrekken bij (Europese) ontwikkelingen voortgezet. Hierbij speelt de periodieke «wetgevingsagenda» die in 2017 is geïntroduceerd een belangrijke rol. Hierin wordt de Kamer anticiperend op de regelgeving geïnformeerd over ontwikkelingen op spoorwegregelgeving, waardoor het debat al eerder gevoerd kan worden.

De leden van de PVV-fractie vragen of het feit dat ProRail de belangrijkste adviseur wordt van het ministerie maakt dat ProRail evident een andere rol krijgt in het spoorstelsel. Zij benoemen dat de regering echter op meerdere punten heeft aangegeven geen wijzigingen in dit spoorbestel aan te willen brengen. Deze leden vragen hoe de regering deze ogenschijnlijke tegenstelling verklaart.

ProRail blijft net als nu de rol van spoorbeheerder in het spoorstelsel vervullen. Daarmee krijgt ProRail geen hiërarchische positie ten opzichte van vervoerders en de huidige privaatrechtelijke samenwerkingsverhoudingen blijven bestaan. Ook wordt met de omvorming de marktordening niet gewijzigd. Met de omvorming wordt wel beoogd de samenwerking tussen ProRail en mijn ministerie te verbeteren en de positie van ProRail als uitvoeringsorganisatie en «trusted advisor» te verstevigen. De kennis en kunde van ProRail en de andere spoorpartijen kunnen hierdoor ook beter voor het voetlicht gebracht worden bij mijn ministerie. ProRail blijft daarvoor op dezelfde manier samenwerken met de andere partijen uit de spoorsector om goede operationele resultaten te behalen ten behoeve van de reiziger en verlader. Dit biedt de mogelijkheid om ProRail als medeoverheid, meer dan nu als concessiehouder, te betrekken om vanuit de publieke belangen te adviseren over de gevolgen van het beleid voor de spoorsector. Er is daarmee geen sprake van een tegenstelling.

De leden van de PVV-fractie vragen om openheid van zaken omtrent de kosten voor derden. Deze leden vragen op welke wijze concreet vorm is gegeven aan de compensatie van het fiscaal nadeel van derden. Ook vragen zij waarom dit schimmig blijft en er geen openheid wordt gegeven.

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 6

Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, heb ik met de Minister van Financiën afspraken gemaakt om deze financiële effecten te voorkomen.<sup>19</sup>

Na de omvorming zal ProRail geen btw-ondernemer meer zijn voor werkzaamheden aan, op of nabij de HSWI in opdracht van derden. ProRail kan dan de door ProRail betaalde btw voor die activiteiten niet meer in vooraftrek brengen bij de Belastingdienst. Dat leidt tot hogere kosten voor ProRail die zonder nadere maatregelen doorberekend zouden moeten worden aan de derden. In de Regeling Sturing van en toezicht op ProRail leg ik vast dat ProRail deze kostenverhoging niet aan derden doorberekent.<sup>20</sup> Voor de gebruiksvergoeding van de HSWI en dienstvoorzieningen wordt dit geregeld in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.<sup>21</sup> ProRail wordt hiervoor gecompenseerd door IenW. De conceptregelgeving is tegelijkertijd met het indienen van het wetsvoorstel in consultatie gegaan. Tevens heb ik uw Kamer per brief op de hoogte gesteld van de reacties op de lagere regelgeving.<sup>22</sup> De oplossing kan daardoor als zodanig samen met het wetsvoorstel beoordeeld worden door uw Kamer. Ik deel de opvatting van deze leden daarom niet dat ik daar niet open in ben. Het kabinet garandeert dat derden dit financieel effect in verband met het OV Toekomstbeeld 2040, in ieder geval materieel kunnen behouden tot 2040. Een volgend kabinet zal de regeling in 2034, samen met de decentrale overheden, evalueren om te bekijken of voortzetting na die tijd in de rede ligt. Hiermee wordt het materiële voordeel van de huidige fiscale behandeling, die sinds 2017 ervoor zorgt dat derden die in het spoor investeren geen btw hoeven te betalen, in ieder geval tot 2040 in stand wordt gehouden.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de reden is dat financiële gevolgen van de omvorming naar een zbo maar tot maximaal 2040 (en mogelijk zelfs 2034) worden gecompenseerd. Deze leden benoemen dat gelet op de termijn voor investeringen in de spoorsector een einddatum alsnog het gevolg heeft dat uiteenlopende spoorpartijen financiële effecten ervaren van deze omvorming.

Het kabinet garandeert in verband met het OV Toekomstbeeld 2040 dat het materiële voordeel van de huidige fiscale behandeling, die sinds 2017 ervoor zorgt dat derden die in het spoor investeren geen btw hoeven te betalen, in ieder geval tot 2040 in stand wordt gehouden. Zo ben ik dit overeengekomen met decentrale overheden. De projecten die de decentrale overheden voor de komende twintig jaar in de planning hebben ondervinden dus geen nadeel. Dat vind ik erg belangrijk. Omdat het huidige MIRT in 2035 afloopt zal een volgend kabinet de regeling in 2034, samen met de decentrale overheden, evalueren om te bekijken of voortzetting na 2040 in de rede ligt. Daar kan ik nu niet op vooruitlopen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke onderdelen van de omvorming goedgekeurd zijn door de Europese Commissie en van welke onderdelen dat nog moet gebeuren. Zij vragen vervolgens wanneer deze voorstellen zijn voorgelegd aan de Europese Commissie en of ik dit proces, de uitkomsten van de beoordeling en de schriftelijke goedkeuring van de Europese Commissie op alle details van onderhavig wetsvoorstel naar de Kamer kan sturen. De leden van de fractie van de PVV vragen of ik de

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396.

<sup>20</sup> Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel d van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

<sup>21</sup> Zie artikel IV van het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396.

Europese Commissie gevraagd heb om een staatssteuntoets op de financiële oplossingen.

Net als deze leden hecht ik eraan dat de omvorming van ProRail voldoet aan de Europese regelgeving. Twee vragen spelen daarbij een bijzondere rol. De eerste vraag is of ProRail, als hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder, na de omvorming nog steeds voldoet aan de eisen van richtlijn 2012/34/EU. Over deze vraag is op ambtelijk niveau gesproken met de Europese Commissie. Tijdens dat gesprek is niet gebleken van onverenigbaarheid van het wetsvoorstel met richtlijn 2012/34/EU.<sup>23</sup> Een formele goedkeuring door de Commissie is niet vereist.

De tweede vraag is of de omvorming van ProRail leidt tot vormen van incidentele of structurele financiering die moeten worden aangemerkt als staatssteun. Zoals gebruikelijk bij dit soort dossiers is door ambtenaren van mijn ministerie en externe deskundigen beoordeeld of incidentele of structurele financiering van ProRail, dan wel de compensatie van de nadelige financiële gevolgen van de omvorming voor derden staatssteun vormt. Aangezien ProRail de enige partij is die in staat is de HSWI te beheren is er geen sprake van concurrentie en kan er geen andere partij benadeeld zijn. Om die reden is van staatssteun aan ProRail of staatssteun aan derden geen sprake en daarom is aanmelding van deze financiering van ProRail of financiële compensatie van derden bij de Europese Commissie niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de omvorming betekent voor alle lopende contracten met onderaannemers, decentrale overheden en andere contractuele belanghebbenden.

In het overgangsrecht van het wetsvoorstel is bepaald dat de vermogensbestanddelen van Railinfratrust BV en ProRail BV overgaan naar het zbo.<sup>24</sup> Hieronder vallen ook de contracten die ProRail heeft gesloten met onderaannemers, overheden en andere partijen. Deze contracten kunnen in beginsel gewoon voortgezet worden. Het kan zo zijn dat specifieke contractsbepalingen zich verzetten tegen een overgang naar het zbo. ProRail onderzoekt of dit aan de orde is. Indien nodig maakt ProRail aanvullende afspraken met een partij om deze overgang alsnog te regelen. Voorop staat een zorgvuldige overgang van alle contracten die ProRail heeft gesloten.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er verandert voor de positie van nieuwe werknemers in deze nieuwe zbo organisatie in vergelijking met de werknemers in de huidige situatie.

Er zal geen onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe werknemers van ProRail en werknemers die reeds voor de omvorming in dienst waren bij ProRail BV. Alle werknemers van ProRail zullen werkzaam blijven op grond van een arbeidsovereenkomst. De werknemers blijven tevens aangesloten op de collectieve arbeidsovereenkomst van ProRail. Dit wordt in het wetsvoorstel geregeld door artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen buiten toepassing te verklaren. Daarnaast zal in een ministeriële regeling op grond van de Wet privatisering ABP vastgelegd worden dat de werknemers van ProRail niet deelnemen aan het ABP. Hierdoor blijven zij aangesloten bij het huidige pensioenfonds. De Ambtenarenwet 2017 is wel van toepassing op het personeel van ProRail en daarmee zullen bepalingen die betrekking hebben op het goed functioneren van ambtenaren op ProRailwerknemers van toepassing zijn.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25 268, nr. 172.

<sup>24</sup> Zie artikel VI, eerste lid.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de huidige gelijkwaardigheid tussen ProRail en NS, die het aanpakken en oplossen van problemen een gezamenlijke taak maakt, verloren dreigt te gaan. Een cultuur met samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid is niet per wetswijziging te realiseren. Die cultuur is nu de praktijk, en de vraag is hoe de regering dit ook in de toekomst kan borgen.

Voorop staat dat de omvorming de verhouding tussen ProRail en NS en andere vervoerders niet zal wijzigen. ProRail krijgt geen hiërarchische positie ten opzichte van vervoerders en de huidige privaatrechtelijke samenwerkingsverhoudingen blijven bestaan. Ik wil benadrukken dat ProRail aan dezelfde kant van de tafel blijft zitten. Dat ProRail met dit wetsvoorstel publiekrechtelijke taken krijgt, betekent niet dat ProRail ook bevoegdheden krijgt ten opzichte van andere partijen. De bestaande rollen taakverdeling wordt gerespecteerd, waarmee de gelijkwaardigheid blijft behouden. Ook blijven ProRail en vervoerders bij het realiseren van de operatie gelijkwaardig aan elkaar en behouden ieder hun eigen relatie met de (decentrale) overheid. Ik heb samen met ProRail meermaals met NS gesproken over het behoud van de gelijkwaardige samenwerking, juist ook in de operatie. Ook het toebedelen van de adviestaak aan het zbo ProRail betekent niet dat de afstand met andere organisaties in de spoorsector groter wordt. Mijn ministerie komt zo juist dichterbij de sector te staan.

In samenspraak met andere sectorpartijen, waaronder vervoerders, is de wet- en regelgeving verduidelijkt en op punten aangevuld, bijvoorbeeld over het in stand blijven van de horizontale samenwerkingsrelatie tussen ProRail, vervoerders en andere sectororganisaties. Ik deel met de leden van de GroenLinks-fractie dat een cultuur van samenwerken niet via regelgeving is op te leggen, regelgeving kan wel de basis bieden voor het aangaan van een gedegen samenwerkingsrelatie. Tijdens de gesprekken met stakeholders is dan ook aan de orde gesteld dat de samenwerking tussen vervoerders en ProRail wettelijk verankerd moet zijn en dat deze niet afhankelijk mag zijn van thans goede relaties. Het aanpakken en oplossen van problemen blijft een gezamenlijke taak. Om deze horizontale betrokkenheid te blijven waarborgen wordt ProRail in het wetsvoorstel verplicht tot samenwerken met alle partijen in de spoorsector.<sup>25</sup>

Vervolgens ben ik samen met ProRail en NS in nauw contact over de afstemming tussen het meerjarenplan van ProRail en het vervoerplan van NS om die samenwerking concreet handen en voeten te geven na de omvorming.

Ook behoud ik de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail die tot uiting komt in gelijkkluidende prestatiegebieden en gezamenlijke indicatoren. Juist het meerjarige karakter van de planning- en controlcyclus met de vierjarige meerjarenplanning biedt NS en andere vervoerders stabiliteit op de inzet en koers van ProRail op de middellange termijn. De sector zal ook gebruik kunnen blijven maken van de consultatie- en adviesmomenten, zoals hij dat nu ook al kan. Ook zal ik regelmatig tripartite-overleggen blijven beleggen waarin ik met ProRail en NS om tafel ga. Met dit alles kan de huidige constructieve samenwerking worden voortgezet wanneer ProRail een zbo is.

Ondanks de reeds gevoerde gesprekken en verduidelijkingen en aanvullingen in wet- en regelgeving, begrijp ik goed dat het aanbrengen van veranderingen in een systeem dat op dit moment relatief goed functioneert, de vraag op kan roepen hoe deze veranderingen uitpakken. Ik blijf

<sup>25</sup> Zie het nieuwe artikel 12, eerste lid, van de Spoorwegwet.

daarom continue met sectorpartijen in gesprek, ook om de uitwerking in de praktijk goed vorm te kunnen geven. Deze constructieve dialogen dragen altijd bij aan het nog beter borgen van de horizontale samenwerkingsrelatie. Samen met ProRail betrek ik de andere sectorpartijen om hen zo goed mogelijk mee te nemen in de implementatiefase van de omvorming.

De leden van de fractie van de GroenLinks-fractie horen graag van de regering hoe zij de rol van de NS ziet in relatie tot de omvorming. Zij vragen of, als de door de regering telkens weer genoemde principes consequent worden toegepast, de NS niet eveneens een zbo moet worden.

Het wetsvoorstel handelt over de omvorming van ProRail en de verbetering en vereenvoudiging van de aansturationsrelatie tussen mij en ProRail. De basisgedachte achter de omvorming is dat ProRail publieke taken uitvoert. Marktwerking met betrekking tot het beheer van de HSWI is in Nederland niet mogelijk of er zijn slechts in geringe mate stimulerende prikkels van te verwachten. Daarom ligt het in de rede niet marktpartijen, maar de overheid met het beheer van de HSWI te belasten. Het staat buiten kijf dat de publieke belangen in de spoorsector alleen kunnen worden bereikt door het goed presteren van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder én alle spoorvervoerders gezamenlijk. Spoorwegondernemingen zijn ook niet belangrijker dan ProRail. Het verschil is echter dat zij geen monopolistische, publieke infrastructuur beheren. Het vervoer op het spoor voorziet ook onmiskenbaar in het maatschappelijk belang. Het is echter in essentie geen taak die de overheid zelf moet uitvoeren, met dien verstande dat er wel openbaredienstverplichting voor openbaar personenvervoer geldt waar de lidstaat overeenkomstig de PSO-Verordening aan moet voldoen. De organisaties die het spoorvervoer organiseren zijn – anders dan ProRail – daadwerkelijk ondernemingen. Zij opereren op markten die, afhankelijk van de aard van het vervoer – goederen of passagiers – en het karakter van de betreffende netwerken – internationaal, nationaal of regionaal – zich in verschillende stadia van ontwikkeling bevinden. Daarom ligt omvorming van de NS tot zbo niet in de rede. Het feit dat NS een privaatrechtelijke rechtsvorm houdt betekent echter niet dat de afstand tussen NS en ProRail groter wordt.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering herhaalt dat er geen financiële effecten zullen zijn voor reizigers, verladers of vervoerder en derden. Echter, benoemen deze leden dat de regering zichzelf lijkt tegen te spreken aangezien er in de nota naar aanleiding van het verslag pagina 8 wordt gezegd dat «alles is opgelost» terwijl op pagina 9 staat dat «er nog enkele punten openstaan». Deze leden vragen wat er nu waar is en hoe de regering deze tegenstelling verklaart.

De leden van de SP wijzen op een mogelijke tegenstelling over de compensatie van derden voor financiële gevolgen van de omvorming. Voor alle duidelijkheid wijs ik er nogmaals op dat derden worden gecompenseerd voor eventuele financiële gevolgen van de omvorming. Laat daar geen misverstand over bestaan. Wat ik bedoel met enkele punten die openstaan, zijn enkele complexe situaties waarover nog gesprekken lopen met de Belastingdienst om te bepalen of er in die gevallen wel financiële effecten zullen optreden. Zodra er duidelijkheid is dat die zullen optreden, worden deze conform de afspraak met het Ministerie van Financiën met een plafondcorrectie op de begroting verwerkt. Hierdoor kan ik de kostenverhogende effecten voor derden compenseren. Zodoende zullen er ook in die gevallen geen financiële effecten voor reizigers, verladers, vervoerders en derden optreden.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering zegt de zorgen van de stakeholders belangrijk te vinden en mee te nemen. Echter, bij lezing van de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag stuiten deze leden op vele holle frases «dat er helemaal niets verandert» en dat alles blijft zoals het is in de sector. Deze leden vragen hoe het kan dat bijna de gehele sector dit beeld van de regering niet deelt en of de regering er niet goed aan zou doen om serieus te luisteren naar de sector en kritieken.

De omvorming ziet primair toe op de relatie tussen mijn ministerie en ProRail, en niet op de relatie met de rest van de sector. Er zijn daarom geen veranderingen in de formele verhoudingen voor die sectorpartijen. Dat neemt niet weg dat stakeholders zorgen kunnen hebben. Ondanks de reeds gevoerde gesprekken en verduidelijkingen en aanvullingen in wet- en regelgeving, begrijp ik goed dat het aanbrengen van veranderingen in een systeem dat op dit moment relatief goed functioneert dergelijke vragen kan oproepen. Die zorgen neem ik serieus en daarover ben ik samen met ProRail uitgebreid met stakeholders in gesprek gegaan. Ik heb op die manier zorgen kunnen wegnemen, mede doordat stakeholders kritisch wilden meedenken en suggesties aan de hand deden. Zo is het IPO tevreden met de gevonden btw-oplossing waardoor er geen hogere kosten voor decentrale overheden ontstaan, blijft de gelijkgerichte sturing op prestaties van ProRail en NS behouden, blijft de huidige horizontale samenwerking tussen ProRail en vervoerders en andere sectororganisaties in stand, blijven de consumentenorganisaties hun adviserende rol behouden en respecteer ik met het wetsvoorstel en de concept lagere regelgeving de huidige bestaande beleidskaders.

Daarbij zijn de uitdagingen op het spoor in de nabije toekomst groot. De verwachting is dat de mobiliteitsvraag op termijn zal blijven groeien, en dat – na de tijdelijke effecten van de huidige Covid-19-crisis – meer reizigers kiezen voor het openbaar vervoer en dat het spoorgoederenvervoer zal groeien. Bovendien komt de trein steeds meer in beeld als duurzame vorm van mobiliteit. Juist daarom is het belangrijk om de benodigde samenwerking tussen beleid en uitvoering te ondersteunen met de publieke positionering. Daarmee doe ik ook recht aan de oproep van vervoerders en reizigersorganisaties om de blik te richten op de te verwachten groei van het reizigers- en goederenvervoer per spoor.

Tot slot geven sommige stakeholders aan sterke waarde te hechten aan het behoud van de huidige prestaties op het spoor. Dat deel ik. Daarnaast grijpen een aantal stakeholders de omvorming juist aan om enkele zaken te willen veranderen. Naast zorgen hebben stakeholders daarom ook verbeterpunten in de samenwerking benoemd. Die zien echter niet direct toe op de omvorming van ProRail tot zbo. De omvorming biedt wel het momentum om de kans te grijpen dit verbeterpotentieel samen met de sector te verkennen en uit te werken. Ik heb daarom samen met ProRail het initiatief genomen om nadere afspraken te maken ter optimalisatie van de samenwerking met stakeholders. Zo ben ik met de spoorgoederenpartijen deze gesprekken reeds gestart en zullen de komende maanden in het teken staan van het uitwerken van concrete oplossingen ter verbetering in de samenwerking. Deze gesprekken zullen ook met andere sectorpartijen zoals de consumentenorganisaties, decentrale overheden en (regionale) vervoerders worden gevoerd.

### ***Gevolgen voor vervoerders, reizigers en verladers***

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering iets dat goed werkt structureel wil gaan wijzigen, met alle risico's van dien. Ook reizigers- en consumentenorganisaties hebben herhaaldelijk gewezen op de risico's

van een transitieproces en de gevolgen daarvan voor reizigers. Deze leden vragen waarom de regering hieraan voorbij gaat.

De omvorming is een principiële keuze. ProRail voert een publieke taak uit, hoofdzakelijk bekostigd uit publieke middelen, daar hoort een publiekrechtelijke rechtsvorm en een daarop toegespitst sturings- en verantwoordingsinstrumentarium bij. Zoals ik uiteen heb gezet in het onderdeel «Voor- en nadelen van de omvorming» in het algemene deel van deze Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, heb ik daarom juist actie ondernomen om mogelijke negatieve effecten door de omvorming te ondervangen en de potentie voor de spoorsector als geheel juist zo groot mogelijk te laten zijn.

Samen met ProRail heb ik gesproken met reizigers- en consumentenorganisaties – en andere partijen in de spoorsector – over de door hen geuite zorgen over de omvorming en de transitie van ProRail van BV naar zbo. Juist door de gesprekken is de lagere regelgeving op punten aangepast of aangevuld. Een voorbeeld is dat ik de betrokkenheid van andere belanghebbenden, zoals de consumentenorganisaties en IPO, meer expliciet in de regelgeving heb verankerd.

Ook na de effecten van de huidige coronacrisis, staan we aan de vooravond van een enorme mobiliteitsopgave. Dit betreft ook het personenvervoer waar de reiziger gebruik van maakt. Het zijn juist de reizigers- en consumentenorganisaties die in hun inbreng wijzen op het belang de focus te richten op ambities voor de lange termijn. Een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering is voor het realiseren van de ambities op lange termijn essentieel.

Ook een goede samenwerking tussen organisaties in de hele sector is daarvoor essentieel. Ik wil daarbij benadrukken dat de bestaande rol- en taakverdeling tussen ProRail, NS en andere organisaties in de spoorsector wordt gerespecteerd. Ook heeft ProRail wettelijk de verplichting om goed samen te werken met andere partijen in de spoorsector.<sup>26</sup>

Ik deel met de leden van de SP dat deze samenwerking al is verbeterd. Echter ben ik van mening dat het niet wenselijk is om afhankelijk te zijn van personen die nu goed met elkaar kunnen samenwerken. Juist als het spannend wordt, kan de reflex van partijen zijn om zich terug te trekken op formele posities. De BV structuur bevordert niet van nature de samenwerking terwijl het essentieel is dat IenW en ProRail in lastige situaties niet op afstand van elkaar komen te staan. Daarvoor is het nodig om een structuur neer te zetten die de samenwerking permanent optimaal ondersteunt. De omvorming ondersteunt het samenspel van alle partijen in de spoorsector beter. De reiziger zal dus op de lange termijn juist profiteren van de omvorming. Reizigers hebben als belastingbetaler belang bij een zo goed mogelijk georganiseerde beheerder van de HSWI.

### ***Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector***

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom de regering niet een meer gedifferentieerde samenwerkingsbepaling opneemt in de wet- en regelgeving.

ProRail heeft de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid in de praktijk ingericht en vormgegeven. Het feit dat de verplichtingen uit de beheerconcessie niet allemaal separaat zijn overgenomen betekent niet dat ProRail niet meer gehouden is om goed met deze partijen samen te werken. De verplichting tot samenwerken wordt met dit wetsvoorstel in

<sup>26</sup> Zie het nieuwe artikel 12, eerste lid, van de Spoorwegwet.

de Spoorwegwet verankerd.<sup>27</sup> Het betreffende artikel ziet op alle manieren van samenwerking. Ik vind dat het neerleggen van gedetailleerde voorschriften in regelgeving – zoals nu is opgenomen in de beheerconcessie – niet past bij de geest van een zelfstandige publieke spoorbeheerder. ProRail zal ook als zbo met de rest van de sector blijven samenwerken en met andere partijen in de sector in gesprek blijven om te komen tot een succesvol product.

De leden van de PVV-fractie en de SP-fractie benoemen in hun inbreng de impact van de corona-crisis. De leden van de PVV-fractie vragen mij of ik de opvatting deel dat de coronacrisis de OV-sector in grote problemen heeft gebracht en veel onzekerheid heeft gebracht. Zij vragen waarom de focus niet ligt op het bestrijden van de crisis en het bedienen van de OV-sector met meer zekerheid, in plaats van het creëren van meer onzekerheid door vast te houden aan de omvorming van ProRail. De leden van de SP-fractie vragen naar de consequenties van het omvormingsproces op de spoorsector, nu zij met financieel desastreuze gevolgen van Covid-19 te maken hebben. Zij vragen of het wel verantwoord is om deze transitie naar een zbo door te zetten tijdens de Covid-19-crisis waarin spoorondernemingen zich bevinden.

De OV-sector – in het bijzonder de vervoerders – is geraakt door de verminderde reizigers aantallen als gevolg van de corona-crisis, en door de praktische gevolgen voor het werk van dag tot dag. Het ondersteunen van de sector, zowel financieel als anderszins, heeft dan ook volop de aandacht van mijn ministerie. Ik heb ook oog voor de corona-crisis in relatie tot de zbo-vorming. In de zomer heb ik, mede door omstandigheden in verband met de Covid-19-crisis, reeds het voornemen uitgesproken de inwerkingtredingsdatum van de zbo-vorming te verleggen. Voorop staat immers dat omvorming zorgvuldig en beheerst moet kunnen plaatsvinden. Samen met ProRail organiseer ik de implementatie van de zbo-vorming zo dat deze niet ten koste gaat van de operatie van het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer. De omvorming ziet voornamelijk toe op de relatie tussen ProRail en mijn ministerie, en niet op de relatie met de rest van de spoorsector. Ook financieel heeft de omvorming geen effecten op andere partijen in de spoorsector. Uiteraard heb ik wel veelvuldig met partijen gesproken over mogelijke zorgen om deze zo goed mogelijk te kunnen wegnemen.

### ***Financiële effecten omvorming***

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te delen met de Tweede Kamer welke fiscale afspraken er gemaakt zijn. Graag ontvangen zij een overzicht waarin één voor één de inhoudelijke en financiële afspraken zijn weergegeven. Ook vragen zij of alle financiële afspraken nu formeel afgerond met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. En zo ja, wanneer dit is gebeurd. Zo nee, waarom nog niet. Bovengenoemde leden willen tevens graag weten in hoeverre er na de omvorming gebruik wordt gemaakt van fiscale constructies om het btw-aftrekrecht te krijgen. Zij vragen of er een risico bestaat dat de prikkel om te investeren uitblijft omdat ProRail door de btw-compensatie meer geld overhoudt indien zij weinig investeren. Deze leden willen graag dat deze vragen één voor één beantwoord worden.

Ook zouden deze leden graag eerst de berekeningen van het uiteindelijke eenmalige btw-bedrag willen afwachten voordat onderhavig wetvoorstel verder behandeld wordt en vragen zij of de regering een tijdsindicatie kan geven wanneer dit naar de Kamer komt.

---

<sup>27</sup> Zie artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Tenslotte vragen deze leden dat alle fiscale afspraken zwart op wit staan en worden gedeeld met de Kamer.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de fiscale afspraken die met de Belastingdienst zijn gemaakt. Op dit moment is er sprake van een vaststellingsovereenkomst tussen de Belastingdienst en ProRail BV. Daarin is vastgelegd welke waarderingssystematiek zal worden gevolgd bij het opstellen van de aangifte vennootschapsbelasting en daarvan afgeleid die voor de dividendbelasting bij het beëindigen van de activiteiten in ProRail BV. Deze vaststellingsovereenkomst is inmiddels ook ondertekend door de raad van bestuur van ProRail BV. Daarnaast is er duidelijkheid over de structurele gevolgen van de vennootschapsbelasting voor ProRail. Per saldo zal het zbo alleen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over het resultaat van de «marktactiviteiten», conform de wettelijke indeling. Voor de wettelijke taken bestaat wel een aangifteplicht, maar het resultaat zal vrijgesteld zijn van belasting op grond van de vrijstellingen in de Wet op de vennootschapsbelasting.

De afspraken tussen de Belastingdienst en ProRail BV over de structurele btw-gevolgen van de omvorming zijn zo goed als afgerond. Inhoudelijk is over alle mogelijke gevallen overeenstemming bereikt op een paar complexe situaties na. In die complexe situaties is sprake van meerdere financiers of van wettelijke taken waarbij het eigendom of het feitelijk gebruik van de aan te leggen infrastructuur bij ProRail of bij een derde komen te liggen. Als de uitkomst daarvan is dat er voor derden hogere kosten uit voortvloeien dan zullen ook die gevallen gecompenseerd worden. Met de Minister van Financiën heb ik afgesproken om de daarmee gemoeide bedragen op te nemen in de ontwerpbegroting 2022 van Infrastructuur en Waterstaat.

Verder vragen de leden naar mogelijke btw-constructies om het btw-aftrekrecht te krijgen. Ik kan de leden verzekeren dat die constructies niet aan de orde zullen zijn. Grosso modo komt de btw-positie van het zbo ProRail erop neer dat voor de wettelijke taken het regime van onbelast overheidshandelen geldt. Dat betekent in principe dat er geen recht op btw-aftrek bestaat. Daarnaast kan ProRail andere taken uitvoeren als de Minister van IenW daar toestemming voor verleent. Die overige activiteiten zijn niet verbonden aan een bij wet vastgestelde overheidstaak van ProRail. ProRail handelt in deze dan als btw-ondernemer en heeft daarvoor recht op btw-aftrek voor zover deze werkzaamheden belast zijn met btw. In dat geval moet ProRail dan zelf btw berekenen aan de opdrachtgevers.

Ook vragen de leden of de prikkel tot investeren in het spoor uitblijft als ProRail door de btw-compensatie geld overhoudt indien ProRail weinig investeert. Dat is absoluut niet aan de orde. In de eerste plaats is het een wettelijke taak van ProRail om de opdrachten van mij en derden aan het spoor uit te voeren. In de tweede plaats heeft ProRail een belangrijke adviesrol bij investeringen in het spoor maar de beslissing ligt bij de opdrachtgevers. En ten derde is het niet zo dat ProRail door de btw-compensatie geld overhoudt. ProRail betaalt de werkzaamheden van de aannemer inclusief btw. Vervolgens berekent ProRail de kosten exclusief btw aan de opdrachtgevende derde door en declareert de btw bij mijn ministerie.

Dan vragen de leden wanneer de resultaten van de nieuwe berekeningen voor de incidentele btw met de Kamer worden gedeeld. Die berekeningen moeten wederom met de Belastingdienst worden afgestemd. Het definitieve bedrag kan eerst op de omvormingsdatum worden vastge-

steld. Het is niet nodig het wetsvoorstel daarvoor op te houden omdat de uiteindelijke gevolgen budgettair neutraal zijn voor de Rijksbegroting. Evenals bij de andere belastingen geldt ook hier dat de eenmalige uitgaven tot even grote belastinginkomsten leiden. Zodra het uiteindelijke bedrag bekend is en met de Belastingdienst is afgestemd, zal voor de incidentele effecten conform afspraak met de Minister van Financiën het uitgavenplafond aangepast worden. De gevolgen hiervan zullen in de ontwerpbegroting 2022 van Infrastructuur en Waterstaat worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de financiële en fiscale gevolgen zijn van de omvorming voor derden en andere sectorpartijen. Graag zien de leden deze gevolgen toegevoegd in het financiële schema. Ook vragen deze leden of de Staatssecretaris deze gevolgen voor derden wenselijk acht. Deze leden vragen zich ook af of het btw-nadeel als gevolg van de omvorming aan derden wordt doorberekend.

Eerder heb ik u toegezegd dat de omvorming niet zal leiden tot hogere kosten voor derden.<sup>28</sup> Zulke extra kosten vind ik onwenselijk. De inzet van het kabinet is altijd geweest 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. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, ben ik er met de Minister van Financiën in geslaagd om deze financiële effecten te voorkomen.<sup>29</sup>

Na de omvorming zal ProRail geen btw-ondernemer meer zijn voor werkzaamheden aan of nabij de HSWI in opdracht van derden. ProRail kan dan de door haar betaalde btw voor die activiteiten niet meer in vooraf trek brengen bij de Belastingdienst. Dat leidt tot hogere kosten voor ProRail die zonder nadere maatregelen doorberekend zouden moeten worden aan de derden. In de Regeling Sturing van en toezicht op ProRail leg ik vast dat ProRail deze kostenverhoging niet aan derden doorberekent.<sup>30</sup> Voor de gebruiksvergoeding van de HSWI en dienstvoorzieningen wordt dit geregeld in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.<sup>31</sup> ProRail wordt hiervoor gecompenseerd door lenW. De conceptregelgeving is tegelijkertijd met het indienen van het wetsvoorstel in consultatie gegaan. Tevens heb ik uw Kamer per brief op de hoogte gesteld van de reacties op de lagere regelgeving.<sup>32</sup> De oplossing kan zo samen met het wetsvoorstel beoordeeld kan worden door uw Kamer.

Het financiële schema bevat de reeks bedragen die benodigd zijn voor de compensatie van derden.

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de beoogde inwerkingtredingsdatum. Zij hebben zorgen over een inwerkingtreding halverwege het boekjaar en vragen welke negatieve effecten daarbij op kunnen treden. Daarnaast hebben zij nog enkele praktische vragen over wat die datum betekent voor de boekhouding, voor de systemen waar ProRail mee werkt, voor de cao en de positie van de werknemers en voor de reeds afgesloten contracten. Ten slotte vragen zij zich af of het niet beter is om te kiezen voor een inwerkingtredingsdatum na een afsloten boekjaar.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 5.

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 35 396, nr. 10.

<sup>30</sup> Zie artikel 10, eerste lid, onderdeel d van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.

<sup>31</sup> Zie artikel IV van het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 6.

In het regeerakkoord is afgesproken de omvorming van ProRail tot zbo in deze kabinetsperiode te realiseren. In mijn brief van 15 juli jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de druk die op het tijdsplan is komen te staan door onder meer de effecten van de coronacrisis op de behandeling van het wetgevingstraject.<sup>33</sup> Ik heb toen aangegeven te gaan koersen op inwerkingtreding per 1 juli 2021, aangezien dit het eerstvolgende vaste verandermoment voor de regelgeving is. Ik heb daarbij aangegeven dat ik samen met ProRail uitwerk hoe een overgang halverwege een kalenderjaar in juridisch en financieel opzicht zorgvuldig kan worden vormgegeven.

De implicaties van een overgang halverwege het kalenderjaar zijn door experts van beide organisaties in beeld gebracht. Ook hebben de ondernemingsraden van ProRail en IenW in een gesprek hun opvattingen over de inwerkingtredingsdatum met mij gedeeld. Recent hebben de CEO van ProRail en ik gesproken over de voor- en nadelen van inwerkingtreding per 1 juli 2021 en per 1 januari 2022.

Ik heb de ondernemingsraden en de CEO van ProRail goed gehoord en beraad mij momenteel op wat dit betekent voor de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel. Graag bespreek ik de voor- en nadelen van inwerkingtreding per 1 juli 2021 of 1 januari 2022 ook met uw Kamer.

Inwerkingtreding halverwege een boekjaar heeft geen gevolgen voor de cao en de positie van de werknemers, aangezien in regelgeving wordt vastgelegd dat de werknemers op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam blijven en daarnaast aangesloten blijven bij de cao van ProRail en bij hun eigen pensioenfondsen.

Voor de reeds afgesloten contracten is in het wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen waardoor alle vermogensbestandsdelen van Railinfratrust BV en ProRail BV overgaan naar het zbo.<sup>34</sup> Voor deze bepaling maakt het niet uit of de omvorming halverwege of na de afsluiting van een boekjaar in werking treedt.

De leden van de SP-fractie vragen naar de tegenstelling dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag eerst noemt over de financiële effecten voor reizigers, verladers en vervoerders. Eerst stelt zij dat «alles is opgelost» en vervolgens dat «er nog enkele punten openstaan». Ook vragen deze leden naar de enkele complexe situaties waarover nog gesprekken met de Belastingdienst lopen. Zij vragen daarbij naar de uitkomsten en of deze met de Kamer kunnen worden gedeeld.

Zoals ik hiervoor naar aanleiding van een soortgelijke vraag van deze leden heb gemeld worden derden volledig gecompenseerd voor eventuele financiële gevolgen van de omvorming. Wat ik bedoel met enkele punten die openstaan, zijn enkele complexe situaties waarover nog gesprekken lopen met de Belastingdienst om te bepalen of er in die gevallen wel financiële effecten zullen optreden. Zodra er duidelijkheid is dat die zullen optreden, worden deze conform de afspraak met het Ministerie van Financiën met een plafondcorrectie op de begroting verwerkt. Hierdoor kan ik de kostenverhogende effecten voor derden compenseren. Zodoende zullen er ook in die gevallen geen financiële effecten voor reizigers, verladers, vervoerders en derden optreden. De gesprekken met de Belastingdienst verlopen constructief. Alle mogelijke situaties worden besproken met de Belastingdienst. Dit is een zeer zorgvuldig en tijdrovend proces. Over enkele complexe situaties zijn de gesprekken nog niet afgerond. In die situaties is sprake van meerdere financiers of van wettelijke taken waarbij het eigendom of het feitelijk gebruik van de aan te leggen infrastructuur bij ProRail of bij een derde

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 7.

<sup>34</sup> Zie artikel VI van het wetsvoorstel.

komen te liggen. Het gaat erom dat volledig wordt voldaan aan de fiscale wet- en regelgeving in kwestie en dat de hoogte van de fiscale gevolgen in kaart wordt gebracht. Zodra de gesprekken met de Belastingdienst zijn afgerond en de precieze financiële gevolgen in kaart zijn gebracht zal ik uw Kamer over die financiële gevolgen informeren. Zoals ik al in de miljoenennota en de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, zullen deze bedragen met plafondcorrecties in de ontwerpbegroting 2022 worden opgenomen conform de overkoepelende afspraak met de Minister van Financiën. Hierdoor kan ik de kostenverhogende effecten compenseren.

De leden van de SP-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de vraag of naast ProRail ook andere instanties dan IenW financiële gevolgen ondervinden, stellig met «nee» wordt beantwoord. De financiële gevolgen van de omvorming bij andere instanties zouden volgens deze leden alleen betrekking hebben op de gewijzigde fiscale positie van ProRail. Zij vragen of hiermee wordt ontkend dat derden zelf ook met fiscale schade kunnen worden geconfronteerd als gevolg van de omvorming.

Mijn antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag was ontkennend omdat de fiscale positie van derden door de omvorming van ProRail niet verandert. Waar derden echter financiële gevolgen ondervinden door de gewijzigde fiscale positie van ProRail, worden zij daarvoor gecompenseerd. De omvorming gaat daarom dan ook niet ten koste van investeringen aan het spoor, ook leidt de omvorming niet tot een stijging van de prijs van het treinkaartje of een hogere gebruiksvergoeding voor vervoerders en verladers.

De leden van de fractie van de SP-fractie vragen hoe tegemoet wordt gekomen aan de zorgen van de sector dat de omvorming niet alleen de relatie tussen ProRail en de Minister raakt maar ook de relatie tussen ProRail en de sector.

In de internetconsultatie hebben de verschillende partijen in de sector hun zorgen kunnen delen. Ik verwijs hiervoor naar mijn reactie op de inbreng bij de internetconsultatie die ik bij brief van 21 april jl. aan uw Kamer heb gezonden.<sup>35</sup> Naar aanleiding van de internetconsultatie is mijn ministerie in contact met de verschillende partijen om aandachtspunten en zorgen te bespreken. De gesprekken met de organisaties in de spoorsector hebben op veel ingebrachte aandachtspunten en zorgen geleid tot verduidelijking in de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over de tijdelijke taken van ProRail en de beleidsneutrale omvorming. Door verduidelijking en aanpassing van de wet- en regelgeving op verschillende punten zijn zo zorgen weggenomen.

Dat er niets verandert in de verhouding blijkt onder meer uit het feit dat ProRail geen hiërarchische positie ten opzichte van vervoerders krijgt en de huidige privaatrechtelijke samenwerkingsverhoudingen blijven bestaan. ProRail en de vervoerders blijven bij het realiseren van de operatie gelijkwaardig aan elkaar en behouden ieder hun eigen relatie met de (decentrale) overheid. In de wet- en regelgeving worden geen bevoegdheden toegekend aan ProRail die de verhouding veranderen.

Hoewel de wet- en regelgeving in samenspraak met de sector is verduidelijkt en op punten aangevuld, begrijp ik dat er bij de sector vragen zijn over de uitwerking die aan het ministerie worden geuit. Het is mij veel waard om ook hier de kritische en daarmee in mijn ogen constructieve

---

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 398, nr. 6.

dialogoog met de sectororganisaties te blijven voeren. ProRail en ik blijven in gesprek met sectororganisaties en zij zijn en worden betrokken bij het implementatieprogramma als dat voor hen relevant is.

## **Verhouding tot Europese regelgeving**

### ***Richtlijn 2012/34/EU***

De leden van de SP-fractie willen weten of de Europese Commissie het eens is met de compensatie van de fiscale gevolgen van de gebruiksvergoeding.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel is met de Europese Commissie gesproken over de vraag of het niet doorberekenen aan vervoerders van hogere kosten voor ProRail als gevolg van het vervallen van de vooraf trek van btw in overeenstemming is met EU-richtlijn 2012/34. Zoals ik uw Kamer heb gemeld in mijn brief van 19 oktober 2018, zag de Commissie geen reden tot zorg.<sup>36</sup> Naar aanleiding van het verzoek van het lid Lacin heb ik vervolgens per brief van 6 december 2018 de correspondentie tussen ambtenaren van mijn ministerie en de Europese Commissie nader toegelicht.<sup>37</sup> Daarbij heb ik uw Kamer de mogelijkheid geboden de mails vertrouwelijk in te zien. Het door ProRail niet aan derden doorberekenen van btw, die door ProRail niet langer in vooraf trek kan worden gebracht, voor werken die in opdracht van die derde aan de HSWI worden verricht, is niet aan te merken als staatssteun. Dit wordt immers non-discriminatoir voor alle vervoersondernemingen toegepast en brengt geen selectief voordeel mee voor een of enkele vervoersondernemingen. Daarom is aanmelding van deze compensatie bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) niet vereist. Dit betekent dat de Europese Commissie hier geen formeel oordeel over zal geven.

## **Advies**

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel in zijn totaliteit, dat wil zeggen inclusief de lagere onderliggende wetgeving, nog voorgelegd wordt aan de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Hierbij willen deze leden graag ook dat de fiscale «rulings» worden getoetst.

Het wetsvoorstel is reeds ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. U heeft het advies kunnen lezen en de reactie daarop in het nader rapport daarbij. Twee onderdelen van de lagere regelgeving, te weten het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de wet publiekrechtelijke omvorming ProRail en het Besluit taken ProRail kunnen pas op na aanvaarding van het wetsvoorstel door Uw Kamer worden voorgelegd aan de Afdeling advisering. Dat zal dan geschieden. Daar de Afdeling advisering niet over ministeriële regelingen adviseert, zullen deze ook niet aan de Afdeling worden voorgelegd.

De Algemene Rekenkamer heeft mij een brief gezonden over het wetsvoorstel in het kader van het overleg dat plaatsvond op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn benut bij de afronding van het voorstel. De lagere regelgeving is ook aan de Algemene Rekenkamer gestuurd. Zij hebben medegedeeld daarover geen advies te zullen uitbrengen.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25 268, nr. 172.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2018/19, 25 268, nr. 173.

Wat de fiscaliteit betreft is er in het kader van de omvorming geen sprake van nieuwe fiscale «rulings» door de Belastingdienst. Op korte termijn zullen wel tussen de Belastingdienst en ProRail BV afspraken worden gemaakt over de structurele btw-positie van het zbo ProRail. Tot slot zal de Belastingdienst aanslagen opleggen aan ProRail. De hoogte van die aanslagen zal met uw Kamer worden gedeeld.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State wil voorleggen met het oog op ontbrekende juridische en wetstechnische opmerkingen.

De Raad van State heeft het wetsvoorstel ook op wetstechnische en juridische aspecten beoordeeld en heeft op dit punt geen opmerkingen gemaakt. Het is daarom niet nodig om de Afdeling opnieuw om advies te vragen over het voorstel.

### **Internetconsultatie**

De leden van de CDA-fractie vragen naar mijn definitie van «het modernste zbo» en in hoeverre dit verschilt van bestaande zbo's.

Ik heb in de Nota naar Aanleiding van het Verslag de term «modernste zbo» gebruikt in de context van de veranderopgave waar ProRail voor staat. Aan de cultuurkant benoem ik dat de medewerkers van ProRail met lenW samen moeten werken om tot het modernste zbo te komen. Dat is onze gezamenlijke ambitie. Met «modernste zbo» bedoel ik dat in de implementatie de laatste inzichten en ervaringen met andere zbo's worden meegenomen, zodat ProRail niet alleen een zbo is, maar een zbo dat optimaal functioneert volgens de laatste inzichten. De samenwerking met mijn ministerie is ook bij het meenemen van de laatste inzichten belangrijk, omdat er op het ministerie kennis en ervaring is met andere zbo's. Het is belangrijk dat deze kennis en ervaring wordt benut in de implementatie om het zbo ProRail in te richten.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit blijkt dat het spoorstelsel eenvoudiger en stabiel wordt en of een stelselwijziging in de eerste jaren niet altijd voor onduidelijkheden en onstabiele situaties zorgt.

De omvorming heeft zoals ik hiervoor in de Nota naar aanleiding van het Nader Verslag in onder meer «Gevolgen voor vervoerders, reizigers en verladers» en «Gevolgen voor de sector» heb aangegeven geen gevolgen voor de relatie tussen ProRail en de rest van sector. De omvorming ziet slechts op de relatie tussen mij en ProRail, dat stelsel wordt eenvoudiger. Het aantal rollen dat mijn ministerie in de sturingsrelatie richting ProRail heeft wordt teruggebracht naar twee rollen: die van de eigenaar en de opdrachtgever. Door dit te vereenvoudigen kan de tijd en energie van veel betrokkenen straks efficiënter worden besteed en kan meer tijd gestoken worden in het verbeteren van het spoor voor alle gebruikers van het spoor. Daarnaast geeft de structuur van een zbo ook stabiliteit omdat niet, zoals in de huidige situatie het geval is, elke 5 á 10 jaar een nieuwe beheerconcessie verleend moet worden.

Mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

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