

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. 8

VERSLAG

Vastgesteld 17 september 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
Algemeen deel; inleiding	2
Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan	6
Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording	9
Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail	11
Hoofdpijnen van het voorstel	12
Gevolgen voor betrokkenen	13
Verhouding tot Europese regelgeving	17
Advies	17
Internetconsultatie	18
Inwerkingtreding	19
Overig	19

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de onderliggende stukken. Zij hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met ontstelden kennisgenomen van het betreffende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden willen onder andere meer duidelijkheid van de regering voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing is, of dit wetsvoorstel kan gaan leiden tot nieuwe problemen bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk, hoe het staat met het draagvlak in het veld en wat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn. Deze leden hebben de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel om ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) om te vormen. Zij zien de voordelen van de voorgenomen wijziging. Jaarlijks wordt door de rijksoverheid enkele miljarden euro's besteed aan het in stand houden van het Nederlandse spoornetwerk. Het toezicht en de controle vanuit de Tweede Kamer op de besteding van deze gelden is in de huidige constructie, waarbij ProRail een zelfstandige onderneming is, niet altijd voldoende transparant gebleken. Het voornemen verbetert de positie van de Tweede Kamer aangaande de controle en het toezicht op de besteding van gelden voor de spoorweginfrastructuur in ons land. Deze leden hebben nog wel wat vragen over de omvorming, vragen die ook gedeeld worden door een groot deel van de spoorsector zelf.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel met afkeuring gelezen. Deze leden zullen hier nader op ingaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de visie van de regering dat bij een publiek gefinancierde organisatie als ProRail een meer publiekrechtelijke positionering voor de hand ligt. Publieke taken, publieke financiering en een publiekrechtelijke organisatievorm gaan wat betreft de leden van de ChristenUnie-fractie hand in hand. Toch hebben deze leden naar aanleiding van het wetsvoorstel en de daarin gemaakte keuzes nog een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

Algemeen deel

Inleiding

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de omvorming van ProRail naar een zbo er koste wat kost moet komen als zoveel mensen in de sector, inclusief de Raad van State, er tegen ageren. Deze leden vragen of er ooit een andere bewindspersoon is geweest die zoveel mensen uit de sector tegen zich in het harnas heeft gejaagd met een wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vragen welke structurele problemen er bij ProRail worden opgelost door de omvorming. Deze leden vragen of de regering bereid is dit voorstel in te trekken wanneer een meerderheid in de Kamer daartoe oproept.

De leden van de CDA-fractie hebben als hoofdvraag aan de regering voor welk probleem dit een oplossing is. Waarom is dit wetsvoorstel nodig,

afgezien van het argument dat het gaat om een principiële keuze? Deze leden zijn benieuwd of en op welke wijze het advies van de Raad van State tot heroverwegingen heeft geleid van het wetsvoorstel door de regering. Hoe zwaar weegt de regering het advies van de Raad van State? De Raad van State geeft aan dat de voorgestelde ingreep kosten, inspanningen en risico's met zich mee brengt. Deze risico's zijn financieel, juridisch of organisatorisch van aard, en kunnen negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor het beleid voor de spoorsector, de onderlinge verhoudingen, de noodzakelijke nauwe samenwerking, en kunnen uiteindelijk afbreuk doen aan de prestaties van de spoorsector. Vindt de regering dat zij een groot risico neemt met dit wetsvoorstel? Kan de regering een overzicht geven van alle risico's die zij in kaart heeft gebracht en hoe zij deze risico's wil ondervangen? Wat vindt de regering ervan dat de Raad van State aangeeft dat de omvorming in de huidige situatie een ingrijpende maatregel is, gelet op de bijzondere kenmerken van ProRail en de specifieke omstandigheden waarin ProRail zich inmiddels bevindt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering het met de Raad van State eens is dat ordening op het spoor uiteindelijk een middel is tot een doel: positionering, sturing en verantwoording van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder zijn van belang ten behoeve van de adequate uitvoering van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur als publieke taak en de behartiging van het daarmee gemoeide publieke belang. Kan de regering aangeven in hoeverre de geschetste bestaande kaders, in samenhang gezien, tekortschieten om het publieke belang adequaat te dienen? Kan de regering duidelijk maken waarom binnen deze bestaande kaders en de daarbinnen beschikbare beïnvloedingsmogelijkheden niet in beginsel dezelfde doelen en resultaten kunnen worden bereikt als na de publiekrechtelijke omvorming in de voorgenomen vorm? Kan de regering een complete en samenhangende analyse geven van de mate waarin de bestaande sturings- en verantwoordingsmogelijkheden tekortschieten om de publieke belangen te dienen die met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur samenhangen? Kan de regering tevens uiteenzetten in welke mate de voorgenomen publiekrechtelijke omvorming de gesignaleerde tekorten zou ondervangen? Kan de regering tevens aangeven welke minder ingrijpende alternatieven er zouden zijn en waarom de regering niet voor deze minder ingrijpende alternatieven heeft gekozen?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering denkt dat nu het geschikte moment is om ProRail om te vormen tot een zbo, zeker nu blijkt dat de prestaties van ProRail goed zijn en de samenwerking op en rond het spoor naar behoren verloopt. Ook schetst de regering een aantal baten van de omvorming: een scherper onderscheid tussen beleid en uitvoering, eenvoudigere en meer integrale aansturing, grotere focus op de middellange termijn, betere samenwerking, meer adequate informatievoorziening en een verbetering van het opdrachtgeverschap door derden. Kan de regering voor elk bovengenoemd voordeel concreet maken hoe dat voordeel precies gaat ontstaan door dit wetsvoorstel en kan zij de financiële gevolgen hiervan in kaart brengen? Kan de regering aangeven hoe de ruimte voor innovatie verandert met de inwerkingtreding van deze wet? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat ProRail, als zbo, innovatief blijft en nieuwe technologieën onbelemmerd gaat toepassen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er nog een gelegenheid is om ook onderliggende wet- en regelgeving voor advies voor te leggen aan de Raad van State, zodat de Raad van State kan adviseren over het totaalplaatje. Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting (memorie) dat constant wordt gesproken over «de Minister». Kan de regering bevestigen dat hier de voormalige Minister voor Milieu en Wonen wordt bedoeld en dat het in de huidige situatie gaat om de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat?

De leden van de CDA-fractie lezen dat zowel dit wetsvoorstel als de implementatie van de Europese richtlijn 2012/34/EU (Kamerstuk I 2012/2013, C, B) beide leiden tot een grote wijziging van de spoorwegregulering. Deze leden vragen zich af waarom beide wijzigingen apart, op verschillende momenten in de tijd, ingevoerd worden en er niet voor gekozen wordt om nieuwe spoorwegregulering in één keer in te voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de invloed en inspraak van ProRail B.V. zelf is bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. In hoeverre is ProRail betrokken geweest en wordt ProRail betrokken bij het vervolg? Hoe kan de regering verklaren dat het niet is gelukt om de ondernemingsraad van ProRail te overtuigen van het doel van dit wetsvoorstel? Hoe kan het dat de ondernemingsraad vindt dat nut en noodzaak ontbreken? Hoe kan deze voorgestelde verandering een succes worden als draagvlak binnen ProRail miniem lijkt te zijn? Kan de regering aangeven waar binnen ProRail steun is voor dit wetsvoorstel en kan de regering aangeven of er binnen ProRail überhaupt steun is voor dit wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie vinden dat de belangen van de vervoerders (en daarmee de belangen van de reizigers en de spoorgoederenvervoerders) altijd goed gewaarborgd moeten zijn als het om het beheer en gebruik van het spoor aankomt. Op dit moment bestaat een verplichting om het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) mee te nemen in beslissingen omtrent belangrijke spoorthema's. Op welke manier wordt deze toetsing geborgd in de omvorming? Tijdens het rondetafelgesprek op 10 september 2020 in de Tweede Kamer werd de suggestie gedaan om de belangen van de spoorgebruikers wettelijk te waarborgen in een gebruikersraad. In Duitsland wordt momenteel al gewerkt met een dergelijke gebruikersraad. Ook heeft de Staatssecretaris in een eerder stadium al te kennen gegeven positief tegenover het instellen van zo'n gebruikersraad te staan (Kamerstuk 29 984, nr. 750). In het wetsvoorstel zelf vinden deze leden hierover echter nog niets terug. Kan de regering aangeven op welke wijze de belangen van de spoorgebruikers gewaarborgd gaan worden? Kan de regering tevens aangeven hoe zij aankijkt tegen het instellen van een gebruikersraad en waarom de verplichting om deze in te stellen in het wetsvoorstel zelf achterwege is gebleven?

De leden van de D66-fractie vinden dat omzetting de informatiepositie van zowel de Tweede Kamer als die van andere belanghebbenden dient te verbeteren. Worden door de regering ook wijzigingen in de informatiestromen naar andere belanghebbenden verwacht? Zo ja, op welke manier wordt geborgd dat deze belanghebbenden de juiste informatie in hun bezit krijgen? Is het mogelijk een uiteenzetting te krijgen omtrent deze informatiestromen?

De leden van de D66-fractie zijn op de hoogte van de vele vragen die in de spoorsector leven over hoe de omvorming tot nieuwe rollen, taken en bevoegdheden leidt. Wat deze leden betreft zou het goed zijn als de regering meer duidelijkheid verschaft omtrent de rol die ProRail straks als zbo inneemt in bestaande (lopende) afspraken. Worden bestaande afspraken met betrekking tot de verplichtingen die ProRail heeft gerespecteerd? Kan de regering met name ten aanzien van het beheer en

onderhoud van stations toelichten op welke wijze de nieuwe rol van ProRail tot wijzigingen in de bestaande afspraken leidt?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de aandachtspunten die de Algemene Rekenkamer meegeeft aan het wetsbesluit. Hoe worden deze vijf aandachtspunten door de regering geadresseerd in het wetsvoorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven de analyse dat ProRail «vooral een publiek karakter» heeft en geen gewoon bedrijf is. ProRail beheert een cruciaal stuk van onze infrastructuur zonder welke ons land niet kan functioneren. Het is van groot belang dat dit goed gebeurt. Het publieke belang van dit onderdeel van onze publieke infrastructuur vraagt uiteraard om goed publiek toezicht, goede publieke verantwoording en aansturing door de overheid. Dit moet ook wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft «zo goed en efficiënt mogelijk» worden verwezenlijkt. Deze leden zijn er echter vooralsnog niet van overtuigd dat er nu een probleem is of dreigt, dat met een wijziging van de rechtsvorm en aansturing kan of moet worden opgelost. Deze leden kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel, maar zijn ook heel tevreden met de wijze waarop het nu gaat en zien verschillende risico's die zich kunnen voordoen bij de transformatie. Deze leden erkennen dat de opgesomde potentiële baten van de omvorming nastrevenswaardig zijn. Maar de memorie maakt onvoldoende duidelijk dat deze baten uitsluitend met een omvorming bereikt kunnen worden. Het antwoord op de zorgen van de andere spoorsectorpartijen dat lagere regelgeving alle issues zal oplossen, stelt teleur. Er is nog weinig zicht op hoe dit eruit gaat zien en welke effecten het zal hebben op het functioneren van de hele sector.

De leden van de GroenLinks-fractie hechten ook grote waarde aan het advies van de Raad van State, die schrijft dat er onvoldoende gronden zijn om een dergelijke ingreep te rechtvaardigen. De Raad van State ziet grote risico's en adviseert het voorstel te heroverwegen. Deze leden zijn van mening dat bij een dergelijk ingrijpende operatie bij de beheerder van zulk cruciale infrastructuur een zo zwaarwegend advies van de Raad van State niet zomaar kan worden gepasseerd.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ten eerste om te reflecteren op het breedgedragen ongenoegen in de sector over deze publiekrechtelijke omvorming. Is de regering echt van mening dat het verstandig is om met zulke weerstand dit wetsvoorstel door te zetten? Wat maakt dat de regering denkt het beter te weten dan de sector zelf?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten hoe spoorwegondernemingen zoals NS – die straks tijd en middelen moeten gaan besteden om de nieuwe samenwerkingsverhouding in te passen – betere spoorprestaties gaan leveren ondanks het verlies aan tijd en middelen om voor die betere prestaties in te zetten? Deze leden vragen de regering ook of is overwogen om in de omvorming NS mee te nemen, zodat beide organisaties dicht bij de overheid komen te staan. Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen? Zo nee, is de regering bereid om dit alsnog te doen?

De leden van de SP-fractie constateren dat de wens om ProRail om te vormen tot zbo komt uit een tijd dat er behoefte was aan meer grip op het bedrijf. Uit de gesprekken met experts blijkt echter steeds dat voor meer sturing op het bedrijf geen omvorming van de rechtspersoon nodig is. Deze leden vragen de regering aan te geven welke voordelen zij desondanks nog steeds denkt te behalen met deze omvorming. Welke sturing heeft zij dan wel, die nu absoluut onmogelijk is? De omvorming van

ProRail heeft flinke financiële gevolgen. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten wat deze gevolgen precies zijn, bijvoorbeeld voor de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting. Welke bedragen zijn hiermee gemoeid, en waar moet dit geld vandaan komen?

De leden van de SP-fractie lezen dat in het wetsvoorstel in zeer algemene zin gesproken wordt over samenwerking met partijen in de spoorsector in het belang van een goede dienstverlening op het spoor. Deze leden vragen de regering deze bepaling nader toe te lichten. Welk concreet recht of concrete plicht vloeit hieruit?

Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan

De leden van de VVD-fractie lezen dat de omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid wordt gezien als een «principiële keuze». Deze leden vragen zich af in hoeverre het hier moet gaan om een principiële keuze. Zou dit besluit niet gebaseerd moeten zijn op noodzaak? Deze leden lezen dat vormgeving van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder als een agentschap, gelet op het Europese recht, minder goed mogelijk is. Dit met het oog op eisen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder. Deze leden vernemen graag hoe de regering de situatie inschat, wanneer ProRail inderdaad omgevormd wordt tot een zbo. Is die onafhankelijkheid voldoende gewaarborgd?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid een principiële keuze is. Kan de regering aangeven of zij een principe belangrijker vindt dan de energie richten op oplossingen voor bestaande problemen, het risico van potentiële nieuwe (uitvoerings)problemen en draagvlak in het veld? Deze leden maken al langer een punt van de problemen met uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Deelt de regering de mening dat zwakke wetgeving en onrealistische eisen vanuit de Tweede Kamer hier vaak debet aan zijn? Vreest de regering niet dat nu eenzelfde fout zou kunnen worden gemaakt? Kan de regering aangeven of en op welke wijze de problemen met uitvoeringsorganisaties van het Rijk aanleiding zijn geweest om het wetsvoorstel aan te passen? Kan de regering aangeven wat zij ziet als de vijf grootste problemen met de huidige uitvoeringsorganisaties van het Rijk en waarom deze problemen niet zouden gaan voorkomen bij deze omvorming van ProRail? Mochten deze problemen toch voorkomen, welke oplossingsmogelijkheden zijn er dan? In hoeverre heeft de regering laten meewegen dat uit het jaarverslag over 2018 van ProRail blijkt dat de prestaties op alle prestatie-indicatoren wat betreft punctualiteit en betrouwbaarheid uitkomen boven de bodemwaardes? Kan de regering verder aangeven hoe zij ervoor wil zorgen dat de omvorming er niet voor gaat zorgen dat de bestaande situatie rond de prestatie-indicatoren gaat verslechteren? En hoe moet de omvorming ervoor zorgen dat het gaat verbeteren, in hoeverre is het wetsvoorstel effectief en efficiënt? Kost de omvorming de sector en ProRail niet een onevenredige hoeveelheid energie, die beter ergens anders aan besteed kan worden? Kan de regering aangeven waarom de omvorming niet af zou leiden van operationele kerntaken, wat ten koste kan gaan van prestaties? Kan de regering aangeven wat de omvorming oplevert voor de reiziger? Welke negatieve neveneffecten en risico's kunnen ontstaan bij de overgang? In 2019 is de gemeenschappelijke toekomstvisie voor het openbaar vervoer vastgesteld in de Contouren Toekomstbeeld OV 2040 van het Rijk, decentrale overheden, ProRail en vervoerders, waarin zij gezamenlijke doelen formuleren en daaraan gezamenlijke acties verbinden. Deze toekomstvisie bevat geen uitspraken over de voorgenomen publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Wat is de reden hiervan?

De leden van de GroenLinks-fractie steunen, zoals gezegd, het principiële uitgangspunt dat belangrijke publieke infrastructuur in publieke handen moet zijn, zich publiekelijk moet verantwoorden en door openbare bestuurders dient te worden aangestuurd. In het geval van ProRail, een staatsbedrijf waar Nederland 100% eigenaar van is, dat door de overheid wordt gefinancierd en waarvan de bestuurders door de Minister worden aangewezen, is dat natuurlijk al op de belangrijkste punten het geval.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verder vooral van mening dat niet zozeer het hebben van rails een publiek belang is, maar de vervoerswaarde ervan voor het publiek. Dat mensen snel, voordelig, comfortabel, veilig en milieuvriendelijk kunnen reizen, dat we goederen efficiënt en duurzaam kunnen vervoeren, steden en dorpen ontsluiten. Dat is de waarde van openbaar vervoer. En daarbij is het hebben en beheren van rails slechts een deelbelang. ProRail is niets waard zonder de NS, dat andere spoorstaatsbedrijf, dat de passagiers vervoert. De publieke waarde van ProRail hangt daarmee volledig af van de mate waarin zij samen met NS en de kleinere spoorpartijen een publieke dienst kan bieden aan Nederland. Deze leden zien geen publiek voordeel in een verdere verwijdering tussen ProRail en NS. De afstand tussen rail en trein luistert nauw. Een paar millimeter te veel en de boel ontspoor.

De leden van de SP-fractie constateren dat ProRail in de huidige vorm als besloten vennootschap is ontstaan, nadat er marktwerking op het spoor ingevoerd werd. In de eerste periode na de omvorming is er veel ellende op het spoor geweest voor reizigers. De laatste jaren echter is dit sterk verbeterd. Deze leden constateren dat dit is gekomen door goede onderlinge samenwerking tussen ProRail en de Nederlandse Spoorwegen (NS). Dat was mogelijk omdat beide organisaties op dezelfde afstand van de overheid staan en op dezelfde manier aangestuurd worden via een beheerconcessie en kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Met de omvorming van ProRail van besloten vennootschap naar zbo, komt ProRail dichterbij de overheid te staan, waardoor er meer afstand komt tussen beide bedrijven. Deze leden vragen de regering in te gaan op de risico's die dit met zich meebrengt, ook gelet op hoe de eerdere omvorming voor veel ellende voor de reiziger heeft gezorgd. Wat maakt dat de reiziger bij deze omvorming op één staat? Deelt de regering de mening dat het voor de spoorsector cruciaal is dat er een optimale samenwerking is met ProRail? Wat is er op dit moment niet goed aan de samenwerking in de spoorsector dat door deze omvorming wel ineens veel beter zal zijn? Welke prestatieverbeteringen gaat deze omvorming met zich meebrengen voor de reiziger?

Beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur is een publieke taak

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de huidige situatie ProRail de enige beheerder is van de hoofdspoorweginfrastructuur en een publieke rechtstaak heeft. Wat gaat er na de invoering van onderhavig wetsvoorstel concreet veranderen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur, aangezien ProRail al een publieke taak had? En waarom zijn dit veranderingen die nodig zijn en positief zijn?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat de regering nooit heeft gekozen voor een concurrentiemodel in het spoorwegbeheer. Dat had ongetwijfeld rampzalige gevolgen gehad voor het openbaar vervoer en de mensen die er afhankelijk van zijn. Deze leden onderschrijven de conclusie van de regering dat marktwerking met betrekking tot het beheer van het spoor in Nederland niet mogelijk is. Dat deze erkenning zich dan weer niet uitstrekt tot het treindeel van het spoor ontkent eigenlijk de wederzijdse afhankelijkheid van deze twee onderdelen. Beide zijn een uitvoerend deel

van hetzelfde publieke belang, een goed ov-aanbod voor reizigers. De reiziger zou centraal moeten staan en deze leden zijn dan ook teleurgesteld dat het belang hiervan amper terugkomt in het voorstel en de doelen.

Externe verzelfstandiging van infrastructuurbeheer is niet wenselijk

De leden van de CDA-fractie bespeuren enige onduidelijkheid in de mate van ministeriële verantwoordelijkheid, indien ProRail een zbo wordt. Kan de regering overzichtelijk aangeven wanneer wel en wanneer de Staatssecretaris/Minister van Infrastructuur en Waterstaat in het geval van ProRail verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid, conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering toelicht waarom zij omvorming naar een zbo uiteindelijk beter vindt dan omvorming naar een agentschap, een intern verzelfstandigd dienstonderdeel. Doorslaggevend in de afweging zijn de specifieke eisen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder, zoals Europese richtlijnen die stellen. Maar deze leden zien in deze eisen geen onoverkomelijke bezwaren tegen de omvorming van ProRail naar een agentschap, temeer daar die andere Infrabeheerder, Rijkswaterstaat, naar tevredenheid functioneert als agentschap. Acht de regering ten principale de omvorming naar een agentschap, met daarbij vanzelfsprekend goede waarborgen inzake bijvoorbeeld de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en de onafhankelijkheid van het toezicht, niet de betere optie? Zijn praktische bezwaren, zoals de arbeidsvoorwaarden, niet op een andere wijze rechtvaardig op te lossen? Zijn de verschillen tussen Rijkswaterstaat en ProRail ten principale zo groot, dat voor beide een andere organisatievorm zou moeten worden gehanteerd? Of moet de voorgestelde omvorming naar een zbo gezien worden als een tussenstap op weg naar een agentschap?

Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vennootschapsstructuur en de rol van de aandeelhouder binnen deze structuur niet optimaal zijn voor de casus ProRail. Kan de regering dit toelichten? Deze leden vragen de regering tevens een overzicht te geven van de financiële gevolgen voor elk scenario van externe verzelfstandiging: een staatsdeelneming, een overheidsstichting of een zbo.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het verleden de bewuste keuze is gemaakt voor een gelijke rechtsvorm tussen de spoorbeheerder en de spoorvervoerders ten behoeve van een goede samenwerking en een duidelijke en evenwichtige verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Ook de Raad van State wijst hierop in het advies. Bij een keuze voor ProRail als zbo wordt dit evenwicht doorkruist met bijbehorende risico's voor de dagelijkse samenwerking en de kwaliteit van het spoorvervoer. Deze leden horen graag waarom de regering van mening is dat de in de afgelopen jaren sterk verbeterde samenwerking tussen ProRail en de spoorvervoerders door de voorgestelde structuurwijziging niet op het spel gezet wordt.

Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is passend

De leden van de CDA-fractie lezen dat het onderzoek naar de vraag of de optimalisatie van de capaciteitsverdeling op het spoor ten goede kan komen nog plaatsvindt. Wanneer kan de Kamer de resultaten verwachten?

Waarom wordt niet op de uitkomsten van dit onderzoek gewacht, voordat dit wetsvoorstel wordt behandeld of in werking treedt? Is dat geen risico?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen in belangrijke mate de argumentatie volgen waarbij een zbo een betere rechtsvorm is voor ProRail dan de huidige privaatrechtelijke. Deze leden waren ook erg kritisch bij de oorspronkelijke vorming van ProRail en NS die als twee aparte private bedrijven werden opgezet om gezamenlijk een onlosmakelijke publieke taak uit te voeren. De geschiedenis van de samenwerking tussen deze twee «bedrijven» laat zien dat een dergelijke abrupte wijziging in de verhouding bijzonder slecht uitpakte voor de samenwerking en de kwaliteit van het geleverde werk. De door NS maar ook de Raad van State genoemde risico's voor de toekomstige samenwerking wegen heel zwaar voor deze leden.

Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording

Heldere positionering

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt afgeweken van de overwegingen die bepalend waren voor de bestendige beleidslijn, thans vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa), om de huidige privaatrechtelijke rechtsvorm van ProRail te behouden. De Raad van State geeft naar aanleiding van de evaluatie van de Spoorwegwet in 2009 aan dat de regering toen aangaf dat omvorming tot agentschap of (publiekrechtelijk) zbo «onwenselijk en niet noodzakelijk» wordt geacht. Wat is er in de tussentijd gebeurd dat de regering van gedachten is veranderd? De parlementaire onderzoekscommissie «onderhoud en innovatie spoor» (Commissie Kuiken) geeft de belangrijkste aanbeveling om te komen tot een langetermijnvisie en strategie voor de aansturing van de spoorsector. Dit heeft geleid tot de LTSa waarbij bewust is gekozen voor scherpere sturing en niet voor ingrepen in de ordening. Is de regering van mening dat als gekozen zou worden voor ingrijpen in de ordening het meer voor de hand had gelegen om dat destijds te doen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering ProRail proactiever wil kunnen aansturen op prestaties. Hoe wil de regering dit doen? Gaat de regering daarbij ook expliciet aansturen op de noodzaak van innovatie als prestatieonderdeel?

De leden van de GroenLinks-fractie erkennen de waarde van een duidelijke rolverdeling tussen ministerie en spoorwegbeheerder, tussen de Minister en de directie van de uitvoerder. Deze leden zien echter niet hoe er nu twijfel kan zijn over wat ieders rol is in dezen. De bevoegdheid van de Kamer en de Minister bij het verdelen van budgetten, opdrachten en taken, aanwijzen van bestuurders en het afleggen van verantwoording, is nu helder en werkt goed.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de memorie wordt ingegaan op wat het goede moment is voor omvorming van het privaatrechtelijke ProRail naar een publiekrechtelijke organisatie. Deze leden onderkennen dat dat deels een arbitraire kwestie is. Het valt deze leden op dat rond de omvorming van ProRail niet zelden de boodschap klinkt: «het gaat goed, dus voor welk probleem is omvorming een oplossing?» Wordt met de omvorming niet het risico genomen dat de goede prestaties minder worden? Nu kunnen deze leden zich nog tijden herinneren dat het minder goed ging op en rond het spoor, maar wil de regering in de nota naar aanleiding van dit verslag nog eens ingaan op deze vragen, op deze

relatief vaak geuite twijfel? En kan zij ook ingaan op de stelling dat omvorming misschien geen acuut groot probleem oplost, maar ten principale wel passend is bij de jaarlijkse besteding van zo veel publieke middelen voor belangrijke publieke taken?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering onder verwijzing naar de toekomstige spooropgave meer grip wil op het spoorbeheer. Deze leden ontvangen graag een nadere en meer concrete toelichting en horen graag waarom de huidige structuur met eventuele verbeteringen binnen het bestaande kader niet zou voldoen om adequaat in te kunnen spelen op de spooropgaven van de toekomst.

Vereenvoudiging van aansturing

De leden van de CDA-fractie lezen dat de huidige belangen van de raad van commissarissen niet altijd overeenkomen met de publieke belangen van het Rijk. Kan de regering daar voorbeelden van geven? Zijn dit recente voorbeelden of voorbeelden van langer geleden? Deze leden vragen de regering of het wetsvoorstel zal leiden tot het ontbreken van een concurrentieprikkels. Zo ja, vindt de regering dit wenselijk?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de subsidiesystematiek niet langer zal worden toegepast en het zbo ProRail voortaan direct vanuit het Rijk geld ontvangt. De regering geeft aan dat soms de gelden afkomstig zijn van bijdragen van derden ten behoeve van wie het zbo functioneert en in andere gevallen zijn het gelden ten laste van de rijksbegroting. Kan de regering aangeven hoe deze verdeling eruit zal zien, naar verwachting? Hoe zullen de financieringsstromen er precies uitzien na de omvorming van ProRail tot een zbo? Zullen er netto meer of minder gelden worden uitgegeven?

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat de belangrijkste opdracht aan ProRail zou moeten zijn om samen met NS en de andere vervoerders maximaal de reizigersvraag te accommoderen. De regering en de Kamer maken hierin de grote keuzes, maar de dagelijkse samenwerking tussen ProRail en NS is hierin vele malen belangrijker dan de bestuurlijke overleggen tussen ProRail-directie en ministerie. Deze leden vrezen dat een vereenvoudiging van de aansturing en samenwerking met het ministerie mogelijk ten koste gaat van de praktische samenwerking met de NS en de andere vervoerders. De winst aan de ene kant die op zich wenselijk is, maar nu geen knelpunt, zou dan ten koste gaan van een verlies aan de andere kant met mogelijk grote gevolgen voor de publieke dienst aan Nederland. De kritiek van de Raad van State op dit punt is wat deze leden betreft nog weinig bevredigend beantwoord.

De leden van de SGP-fractie horen graag op welke punten de huidige samenwerking tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail niet goed verloopt en waarom deze samenwerking niet binnen het huidige kader voldoende versterkt kan worden.

Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris de organisatie waar nodig dient bij te sturen of de inrichting van het stelsel voor de taakuitvoering aan te passen. Is dit nodig en is de regering hier ook daadwerkelijk toe bereid? Wat zijn situaties waar dit nodig is? Wat is de rol van de Tweede Kamer hierbij en hoe wordt de Kamer hierover geïnformeerd? Hoe kijkt ProRail hier zelf tegen aan?

De leden van de GroenLinks-fractie onderstrepen uiteraard dat een orgaan dat zo een belangrijke taak uitvoert als ProRail en daar zoveel publieke middelen voor ontvangt, zich heel goed moet verantwoorden. Maar de Kamer heeft hier op dit moment weinig klachten over. Ook de Raad van State constateert dat ProRail zowel ingevolge de statuten als de concessie is gehouden alle nodige informatie te verstrekken en dat ook doet. Deze leden vragen welke extra nu niet beschikbare informatie beschikbaar komt als ProRail een zbo wordt.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering de huidige financiële verantwoording door ProRail waardeert.

Baten voor betrokkenen

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd dat het ministerie de behoefte voelt aan «een continue strategische dialoog», en «betere spoor kennis». Dat kan de kwaliteit van de aansturing door het ministerie alleen maar verbeteren. Deze leden vragen zich wel af waarom die behoefte niet bestaat voor wat het rijdende deel van het spoorbedrijf betreft, het deel waar de kanten van het ov het meest mee in aanraking komen. De stelling dat met het voorstel het samenspel tussen partijen in de spoorsector verbetert en daarmee de kwaliteit van het spoorproduct, is nou juist wat door zowel de NS als de Raad van State sterk in twijfel wordt getrokken. De memorie herhaalt de stelling regelmatig, maar beantwoordt de vraag niet met nieuwe concrete oplossingen. De Raad van State constateert dat de regering in de afweging tussen doelen, baten en risico's de afweging onvoldoende kan onderbouwen hoe de baten profiteren van de wijziging en hoe deze de risico's waard zijn. Deze leden hechten grote waarde aan deze kritiek van de Raad en zijn nog niet gerustgesteld door het antwoord van de regering.

Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris de beleidsdoelstellingen inzake de hoofdspoorweginfrastructuur en de prestaties waar mogelijk aanstuurt. Kan de regering uitleggen hoe dit in zijn werk zal gaan? Welke instrumenten kunnen hiervoor ingezet worden? Hoe kan de Tweede Kamer hierop invloed uitoefenen? Deze leden lezen dat de handelwijze van «de driehoek» wordt neergelegd in een samenwerkingsvisie en vragen of de regering dit verder kan toelichten. Wie stelt of stellen deze samenwerkingsvisie op? Wordt deze visie periodiek geüpdatet? Is de visie openbaar? Wat is de invloed van de Staatssecretaris en de Tweede Kamer op de samenwerkingsvisie?

De leden van de GroenLinks-fractie steunen in het algemeen veel van de principes achter het wetsvoorstel, maar zijn er nog niet van overtuigd dat het gebruikte middel de enige of beste optie is om de doelen te bereiken. Veel van de doelen zijn mogelijk ook te realiseren binnen de huidige juridische constructie door bv. de beheerconcessie aan te passen en op een lager niveau andere afspraken te maken. Een dergelijke, minder ingrijpende wijziging is veel sneller te implementeren, kent daardoor ook minder risico's en leidt tot minder verstoring. Kan de regering voor de belangrijkste praktische doelen uitleggen waarom een aanpassing van de beheerconcessie en andere aanpassingen op een lager niveau onvoldoende zijn om de gestelde doelen te bereiken? Waarom en voor welk onderdeel is omvorming naar een zbo het enige alternatief?

Hoofdpijnen van het voorstel

Organisatorische vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan

De leden van de CDA-fractie merken de keuze voor een raad van toezicht op. Door wie worden de leden van de raad van toezicht benoemd? Worden de inzichten van de raad van toezicht met de Tweede Kamer gedeeld? Hoe zal de auditcommissie, die door de raad van toezicht wordt ingesteld, worden vormgegeven? Door wie worden deze commissieleden benoemd? Wat is de verhouding tussen de Staatssecretaris en de auditcommissie?

Toedeling van wettelijke taken

De leden van de CDA-fractie lezen dat ProRail en NS privaatrechtelijke afspraken maken waarin zij hun taakverdeling op bijvoorbeeld stations invulling geven. Deze leden vragen wat de rol van de Staatssecretaris hierbij is. Hoe gaat de verhouding tussen ProRail en NS veranderen na de inwerkingtreding van deze wet? Hoe werkt ProRail samen met andere treinvervoerbedrijven?

Bevorderen van kennis en innovatie

De leden van de CDA-fractie vinden het belangrijk dat kennis en innovatie zoveel mogelijk worden gestimuleerd. Hoe verandert de mate van stimulering van kennis en innovatie met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel? Hoe gaat de regering erop toezien dat dit voldoende bevorderd wordt? Gaat zij dit als belangrijk onderdeel van de prestatieafspraken maken?

Wettelijke bevoegdheden van het zbo ProRail

De leden van de CDA-fractie lezen dat vanuit de spoorsector de wens bestaat om ProRail ruimere mogelijkheden te geven om de capaciteitsverdeling te optimaliseren. Wanneer kan de regering hier een advies over geven? Welke betrokkenen worden bij dit traject geraadpleegd? Hoe kunnen zij hier invloed op uitoefenen?

Werken voor derden aan, op of nabij de hoofdspoorweginfrastructuur

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat er concreet voor derden verandert, indien onderhavig wetsvoorstel in werking treedt. Wat is het gevolg voor derden dat ProRail een zbo wordt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader uiteen te zetten hoe dit wetsvoorstel kan bijdragen aan het beter invulling geven aan de opdrachtgeversrol bij het werken voor derden. Dit wetsvoorstel zou voordelen kunnen hebben voor decentrale overheden, zoals provincies. Tegelijk leven daar ook zorgen. Kan de regering toelichten en onderbouwen hoe dit wetsvoorstel eraan kan bijdragen dat botsingen, zoals bijvoorbeeld tussen ProRail en de provincie Overijssel over de Kamperlijn tot het verleden gaan behoren? Wat betekent de omvorming naar een publiekrechtelijke organisatievorm voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij risico's op en rond het spoor, zoals bij stroomstoringen en veiligheid bij overwegen? Helpt publieke sturing om dit soort verantwoordelijkheden beter in te vullen?

De planning- en controlcyclus

De leden van de CDA-fractie lezen dat ProRail ook overige ontvangsten krijgt. Kan de regering aangeven wat onder «overige ontvangsten» wordt verstaan? Wat is de verwachting over de grootte van het percentage overige ontvangsten? Hoe groot wordt het percentage overige ontvangsten van de totale ontvangsten? Hoe verandert dit, als ProRail na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een zbo wordt?

De leden van de SP-fractie merken op dat de omvorming op 1 juli 2021 problemen kan veroorzaken voor de financiële huishouding van ProRail. Waarom is hier voor gekozen en niet voor 1 januari 2022, nadat het jaar 2021 is afgesloten? De omvorming van ProRail tot zbo kan zonder inhoudelijke argumentatie, de weerstand van de gehele sector en de verticalisering van de verhoudingen tussen ProRail en NS niet rekenen op de steun van deze leden. Is de regering bereid haar besluit te heroverwegen en in de tussentijd geen onomkeerbare stappen te zetten?

Prestatiesturing

De leden van de CDA-fractie lezen dat de bewindspersoon verplichtingen of doelen kan verbinden aan prestatiegebieden, zoals de beheerconcessie nu ook kent. Hoe heeft ProRail op de genoemde prestatiegebieden invloed op de resultaten? Hoe worden andere spelers betrokken bij de invulling van prestatiegebieden? Wat is de reikwijdte van prestatiegebieden en hoe worden de opgenomen prestatiegebieden gehandhaafd? Wat wil de regering doen om de prestatiegebieden duidelijker te maken? Kan de regering aangeven of zij vindt dat de taken te ruim zijn geformuleerd en zijn gekoppeld aan te ruim geformuleerde prestatiegebieden? Waarom ontbreekt het spoorgoederenvervoer in de prestatiegebieden? Kunnen de prestatieafspraken tussentijds worden bijgestuurd? Hoe wordt de Kamer hierover geïnformeerd? Hoe wordt bepaald dat de prestatieafspraken in balans zijn met de vastgelegde financiële kaders? Welke indicatoren bepalen deze balans?

Informatiestromen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat ProRail uit eigen beweging de inlichtingen aan de Staatssecretaris geeft waarover zij, gezien de wettelijke verantwoordelijkheid, zou moeten beschikken. Wat zijn de gevolgen als dit niet naar behoren gebeurt? Wat zijn de checks-and-balances omtrent deze informatiestromen?

Interventie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke invloed de Tweede Kamer heeft op de interventiemiddelen die in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld. Wat is de rol van de raad van toezicht en de auditcommissie op mogelijke interventiemaatregelen of het niet nakomen van afspraken? Deze leden vragen de regering ook naar de rol van andere stakeholders, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bij mogelijke interventies.

Gevolgen voor betrokkenen

Gevolgen voor de leden van de raad van bestuur en de raad van Commissarissen

De leden van de VVD-fractie lezen dat ProRail als gevolg van de omvorming geen raad van commissarissen meer zal hebben, en dat er

overgegaan wordt op een raad van toezicht. Deze leden kunnen zich ook een constructie voorstellen waarbij ProRail in de huidige vorm blijft opereren, maar waarbij de raad van commissarissen, net als bij de omvorming, vervangen wordt door een raad van toezicht. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat als gevolg van de omvorming, ProRail geen raad van commissarissen meer zal hebben. Wel is sprake van inrichting van een raad van toezicht. Kan de regering aangeven wat de uiteindelijke verhouding tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht van ProRail zal worden? Wat is de relatie van de Staatssecretaris met beide raden?

Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector

Voor de leden van de GroenLinks-fractie staat het doel voorop. Goed betrouwbaar en betaalbaar spoorvervoer als een onmisbaar openbaar belang. Dat is nu in tweeën gedeeld, maar kan onmogelijk los van elkaar gezien worden. De prestaties van de een zijn geheel betekenisloos zonder de prestaties van de ander. En zowel NS als ProRail hebben hun succes en falen te verantwoorden aan de regering en de Kamer. In tegenstelling tot het wegvervoer waar een zeer groot onderscheid bestaat tussen de harde infra en het rijdend materieel en dagelijks miljoenen Nederlanders hun eigen vervoerder zijn, gaat het op het spoor voor het allergrootste deel om overheidspartijen die samen een gezamenlijk product leveren. En dat doen ze nu met groot succes. Deze leden zijn er nog onvoldoende van overtuigd dat het verbreken van de huidige samenwerking en verschuiven van de gelijkwaardigheid naar meer hiërarchische verhoudingen iets bijdraagt aan verdere verbetering van de dienst aan de reizigers.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze in de toekomst de toegangsovereenkomsten met de spoorwegondernemingen worden gesloten. Worden dit publiekrechtelijke handelingen? En op welke wijze is gewaarborgd dat de huidige, relatief efficiënte, procedures niet extra belastend worden? Deze leden vragen de regering toe te lichten wat de omvorming van ProRail gaat betekenen voor de samenwerking met NS op stations. Deze samenwerking is al zeer complex, omdat verantwoordelijkheden vaak dwars door elkaar heen lopen. Wat maakt dat een meer verticale verhouding tussen deze twee partijen ervoor zorgt dat het beheer en onderhoud van de stations beter zal verlopen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering tevens toe te lichten waarom het adviesrecht op het meerjarenplan beperkt wordt tot eens in de vier jaar en waarom dit advies ook nog eens beperkt wordt tot advies op hoofdlijnen met betrekking tot de wettelijke taken. Wat maakt dat dit de samenwerking tussen de sector en ProRail verbetert? Waarom kan dit niet blijven op de wijze zoals het nu georganiseerd is? De bepalingen van de beheertaken van ProRail als zbo worden in een ministeriële regeling vastgelegd. Deze leden vragen de regering waarom voor een ministeriële regeling is gekozen en niet voor een algemene maatregel van bestuur. Zal deze regeling worden voorgehangen bij de Kamer? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om een voorhangbepaling op te nemen?

Sturing op gezamenlijke doelen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe het bereiken van gezamenlijke doelen met andere vervoerders geregeld in samenwerkingsrelaties gaat veranderen, indien onderhavig wetsvoorstel in werking treedt? Veranderen hierdoor de onderliggende verhoudingen?

Ook de leden van de GroenLinks-fractie zien, waar de NS hierin de «gelijkgerichtheid in doelen en opgaven» noemt, het risico dat de focus op prestaties aan het spoorbedrijf kan veranderen als politieke prioriteiten belangrijker worden. NS ziet de samenwerkingsverplichtingen, de adviesrechten van sectorpartijen op het jaarlijkse Beheerplan en de gelijkgerichte sturing als essentieel voor de operationele successen van afgelopen jaren. Al deze drie onderdelen vervallen of worden beperkt. Deze leden maken zich hier zorgen over en vinden nog onvoldoende geruststelling in de eerdere reacties van de regering. De passage dat voortaan de Minister op eenzelfde manier op doelen kan aansturen als nu de NS doet, laat de ongerustheid eerder toenemen. Een belangrijke les uit het hele debacle rond HSL en Fyra was toch wel dat je de technische partijen samen de technische kant moet laten uitvogelen en dat de directe politieke en ambtelijke bemoeienis daarmee in belangrijke mate verantwoordelijk is voor alles wat er mis ging. Deze leden hechten eraan dat het ministerie en de politiek op de doelen stuurt en de middelen beschikbaar maakt, maar dat de uitvoering het beste in handen van de technische experts kan liggen.

Financiële effecten omvorming

De leden van de PVV-fractie vragen wat de kosten zullen zijn van deze kansloze omvorming. Zij vragen ook of de btw-kwestie nu is opgelost met goedkeuring van de Belastingdienst.

De leden van de CDA-fractie ontvangen van de regering graag een schematisch overzicht in concrete bedragen van alle incidentele en structurele financiële verschuivingen, kosten en fiscale effecten die ontstaan door het wetsvoorstel, inclusief de dekking. Deze leden vragen om hetzelfde soort overzicht voor de lagere regelgeving, ook hierbij inclusief de dekking. Tevens vragen deze leden om bij elke financiële verandering ten opzichte van de oude situatie van ProRail aan te geven waarom deze financiële verandering nodig is en een toelichting te geven op de hoogte van de bedragen. Ook vragen deze leden of naast ProRail ook andere instanties financiële gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel en/of lagere regelgeving. De leden van de CDA-fractie lezen verder dat in de Rijksbegroting van 2021 zal worden geregeld dat ProRail wordt gecompenseerd voor fiscale heffingen. Om welk bedrag gaat dit? Kan de regering aangeven hoe dit wordt gefinancierd? Wordt dit gedekt door andere uitgaven te stoppen of nemen de uitgaven van de overheid toe? Deze leden lezen verder dat de regering aangeeft dat via lagere regelgeving wordt gegarandeerd dat derden niet met hogere kosten worden geconfronteerd als gevolg van structurele btw-effecten. Hoe en wanneer zal de regering dit gaan verankeren in wet- en regelgeving? Hoe hoog zullen de extra kosten zijn? Wat is het gevolg voor de Rijksbegroting? Waarom ontbreekt dit financiële plaatje in de toelichting van onderhavig wetsvoorstel? Op welke wijze worden deze hogere kosten dan gecompenseerd? Wat is de dekking hiervan? Deze leden vragen de regering verder of de btw-oplossing in lijn is met de Europese richtlijnen en of dit niet als ongeoorloofde staatssteun wordt aangemerkt. Ook vragen deze leden of de financiële effecten zijn getoetst bij de Europese Commissie. Zo nee, gaat dit alsnog gebeuren? Deze leden vragen ook hoe de btw-oplossing in de regelgeving is verankerd. Kan de regering duidelijkheid geven over mogelijk hogere kosten voor de sector? Hoe wordt de uitvoering van de aangenomen motie-Amhaouch c.s. (Kamerstuk 29 984, nr. 757) in onderhavig wetsvoorstel behandeld? Tevens lezen deze leden in de brief van 17 februari jl. (Kamerstuk 35 396, nr. 5) dat het de omvorming van ProRail zal zorgen voor hogere kosten voor derden, maar dat het kabinet dit wil voorkomen. Hoe hoog zullen de

kosten zijn van deze compensatie? Hoe en wanneer wordt de compensatie geregeld in lagere wetgeving?

De leden van de CDA-fractie zouden graag een nadere uitleg willen over de beoogde compensatie als gevolg van veranderende vennootschapsbelasting en energiebelasting. Om welk bedrag gaat dit? Wat is de reden dat dit gecompenseerd gaat worden? Kan de regering een verwacht totaalbeeld geven van alle extra kosten als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet? Deze leden lezen ook dat na omvorming van ProRail de structurele kosten hoger zullen zijn, in de orde van grootte van 1 miljoen tot 4 miljoen euro per jaar. Hoe verklaart de regering dit, waar bestaan deze hogere kosten uit? Kan de regering toelichten waarom deze kosten opwegen tegen de baten? Hoe hoog zijn de structurele kosten vóór de omvorming van ProRail en hoe hoog zijn de structurele kosten na de omvorming van ProRail? Hoe hoog zullen de transitiekosten zijn? Welke eenmalige transitiekosten zijn er naast de eenmalige fiscale kosten nog meer voor zowel ProRail als voor de rijksoverheid? De leden lezen tot slot dat er nog gesprekken lopen met de Belastingdienst over enkele complexe situaties. Bovengenoemde leden horen graag over welke situaties dit gaat en hoe hoog de kosten zijn voor de compensatie van de neveneffecten voor deze complexe situaties. Hoe hoog zijn de totale eenmalige kosten voor de omvorming van ProRail?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te delen met de Tweede Kamer welke fiscale afspraken er gemaakt zijn en zijn vastgelegd in een of meerdere rulings. Graag ontvangen zij een overzicht waarin één voor één de inhoudelijke en financiële afspraken zijn weergegeven. Zijn alle financiële afspraken nu formeel afgerond met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst? Zo ja, wanneer is dit gebeurd? Zo nee, waarom nog niet? Bovengenoemde leden willen graag de bevestiging dat er na de omvorming geen gebruik zal worden gemaakt van fiscale constructies om zo recht op aftrek van btw te bewerkstelligen. Deze leden verwijzen daarbij naar constructies die bij andere categorieën van vrijgestelde ondernemers regelmatig uitgeprocedeerd worden, zoals bij roerende zaken in de zorg en de verhuur van accommodaties in de sport. Ook herinneren deze leden zich nog goed dat de treinen van de NS op papier om fiscale redenen in Ierland gestald waren, terwijl ze feitelijk toch echt in Nederland reden. Verder vragen zij of ProRail gecompenseerd wordt voor de gemiste btw-ontvangsten binnen de begroting van I&W of dat I&W daarvoor middelen ontvangt van de begroting van Financiën. Deze leden willen tevens graag weten of de compensatie van ProRail forfaitair (ieder jaar gelijk) is. Deze leden zien daarbij namelijk het risico dat er een prikkel ontstaat om minder te investeren. Immers als ProRail meer investeert dan de compensatie, komen ze geld tekort en als zij meer investeren dan waar de compensatie van uitgaat dan houden ze over. Indien ProRail gecompenseerd wordt voor het exacte bedrag van de btw-aftrek, zodat ProRail «in voorkomende gevallen de btw niet hoeft door te berekenen aan derden», is dat dan ook de vormgeving die is goedgekeurd door de Europese Commissie?

De leden van de GroenLinks-fractie hechten waarde aan de kritiek van lagere overheden, andere sectorpartijen en de Raad van State op de btw-gevolgen die omvorming zal hebben. De omvorming zal tot fors hogere kosten leiden en dit moet alsnog in lagere wetgeving worden hersteld. De regering belooft «dat derden langjarig het huidige kostenvoordeel kunnen behouden», maar het gaat hier om een structurele wijziging. Voor eeuwig dus en dan schiet «langjarig» tekort. Ook de btw-effecten op de gebruiksvergoeding zal in lagere regelgeving worden gecompenseerd. Is deze dan eveneens tijdelijk?

De leden van de SP-fractie vragen de regering specifiek stil te staan bij de btw-problematiek. Welke oplossing is er inmiddels gevonden voor het feit dat NS en andere spoorwegondernemingen de btw niet meer mogen aftrekken? Deze leden vragen de regering of het klopt dat de compensatie in tijd beperkt is tot 2040, en mogelijk al eindigt in 2031. Wat gebeurt er daarna? En hoe verhoudt zich dat tot de uitspraken van de regering dat de sector geen financieel nadeel mag ondervinden van de omvorming? In de huidige situatie ontvangt ProRail subsidies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor de uitvoering van haar taak. Dit gebeurt ook ad hoc. Deze leden vragen de regering in hoeverre het straks nog mogelijk is om op deze manier te subsidiëren? En indien dit niet meer kan, hoe wordt dit ondervangen? In de huidige situatie publiceert ProRail jaarlijks een beheerplan waarbij de sector adviesrecht heeft. Kan de regering toelichten wat er met deze samenwerkingsverplichting gebeurt in de nieuwe situatie en waarom hiervoor gekozen is? Welke samenwerkingsverplichtingen blijven er na de omvorming over of komen erbij? Kan de regering toelichten waarom deze verplichtingen in haar ogen beter zijn dan de huidige?

Verhouding tot Europese regelgeving

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit recent vergelijkend internationaal onderzoek van de gegevens over het jaar 2017 (rapport van het platform van railinfrastructuurbeheerders en de Europese Commissie van 3 mei 2019) blijkt dat het drukbereden Nederlandse spoor behoort tot het veiligste in Europa. Kan de regering aangeven of zij verwacht dat deze verandering kan leiden tot verslechtering op het punt van veiligheid?

Richtlijn 2012/34/EU

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van hoe andere Europese landen invulling hebben gegeven aan Richtlijn 2012/34/EU. Is er naar deze andere landen gekeken bij de opzet van dit wetsvoorstel? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Advies

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat de omvorming geen gevolgen zal hebben voor de regeldruk van vervoerders. Deze leden horen graag of de regering bereid is dit tussentijds te monitoren, indien de omvorming in de praktijk wel voor meer regeldruk zorgt. Voor welke betrokken stakeholders zal de omvorming wel gevolgen hebben voor de regeldruk?

De leden van de CDA-fractie lezen dat er geen evaluatiebepaling is opgenomen. Deze leden horen graag een nadere onderbouwing hiervoor.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering het advies van de ACM overneemt als het gaat om de incompatibiliteitseisen van de richtlijn ook voor de raad van toezicht te laten gelden. Dit wordt krachtens dit voorstel alsmede nog nader gewijzigde regels gerealiseerd, zo lezen deze leden. Door middel van welke lagere wetgeving zal dit gerealiseerd worden? Wanneer kan de Kamer dit voorstel verwachten? Zal dit nog gebeuren voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie vragen te reflecteren op de kritiek van het Interprovinciaal overleg (IPO). Is de regering bereid te onderzoeken wat het effect van onderhavig wetsvoorstel is op de investeringen door

derden in het hoofdrailnet? Wat is de rol van provincies in de nieuwe situatie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel? Welke invloed hebben zij?

Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat veel partijen wijzen op mogelijke negatieve effecten die de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan hebben op ProRail. Is de regering het daarmee eens? En ziet zij, net als deze leden, de mogelijkheid dat het vallen van ProRail onder de Wob ook kostenverhogend kan werken? Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

De leden van de CDA-fractie lezen dat inhoud van de reacties op het voorstel van de meeste betrokken partijen in de spoorsector, inclusief reizigersorganisaties, kritisch zijn. Men ziet geen noodzaak tot de voorgestelde ingreep in de ordening op het spoor, maar ziet wel een risico op verstoring van de goede en nauwe samenwerking tussen betrokken partijen en het risico dat dit uiteindelijk ten koste kan gaan van de kwaliteit van het spoorvervoer. Hoe zwaar weegt de regering de reacties van de betrokken partijen in de spoorsector, inclusief reisorganisaties? Hoe kijkt de regering ertegenaan dat het tot op heden niet gelukt is veel betrokken partijen achter het voorstel te krijgen? Deze leden lezen in de consultatie van de lagere regelgeving dat werkgeversorganisatie VNO-NCW stelt dat er geen invulling is gegeven aan de algemene samenwerkingsplicht. Waarom is dat niet het geval? VNO-NCW vraagt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook een opdrachtgevers- en klanten/ stakeholderberaad te organiseren. Waarom wordt dit niet gedaan? Hoe is dit geregeld voor de omvorming van ProRail? Is de regering niet van mening dat het goed is voor een uitvoeringsorganisatie met zoveel betrokkenen om frequent in overleg te treden met alle betrokkenen? Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) geeft aan dat het besluit biedt onvoldoende zekerheid biedt dat ProRail na omvorming onafhankelijk zijn functies kan blijven vervullen. Hoe kan de regering verzekeren dat ProRail dit wel kan blijven doen? En hoe wil de regering zorgen voor een heldere taakverdeling en toedeling in het wetsvoorstel? Vakbond FNV geeft aan dat duidelijkheid ontbreekt over samenwerkingsverplichtingen. Kan de regering aangeven hoe ervoor wordt gezorgd dat deze duidelijkheid wel ontstaat? FNV geeft verder aan dat de financiële en fiscale effecten van de omvorming niet volledig zijn. Kan de regering aangeven wat ontbreekt? Hoe wordt voorkomen dat het wetsvoorstel alsnog kan leiden tot stijgende prijzen en ten koste kan gaan aan investeringen aan het spoor? De heer Van Heek spreekt in deze consultatie zijn zorg uit voor prijsstijgingen als ProRail een bedrijf met winst oogmerk wordt. Wat is de reactie van de regering op deze zorg? Klopt de uitspraak van Rover dat de formele invloed van sectorpartijen wordt ingeperkt doordat het jaarlijkse bijstellingsdocument alleen wordt geconsulteerd bij wezenlijke wijzigingen en niet duidelijk is wie consultatiegerechtigden zijn? Waarom vindt de regering dit wenselijk?

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen weten hoe ProRail zijn wettelijk vastgelegde adviestaak adequaat gaat uitvoeren. Hoe wordt hier toezicht op gehouden? Wat is daarbij de rol van de Kamer? Ook lezen deze leden dat de spelregels rondom de egaliseringsreserve nog in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Wanneer en hoe gebeurt dit?

De leden van de CDA-fractie lezen tot slot dat de omvorming van ProRail tijd kost: bijvoorbeeld het wennen aan de nieuwe publiekrechtelijke status, nieuwe verhoudingen en een proces van cultuurverandering. Wat is de nieuwe cultuur waar ProRail aan moet wennen? Kan de regering deze

beoogde cultuur schetsen? Wie moet er binnen de organisatie gaan zorgen voor deze cultuurverandering? Is een cultuurverandering wel verstandig, nu ProRail de laatste jaren goede resultaten heeft geboekt? Hoe wil de regering ervoor zorgen dat er werkelijk een nieuwe cultuur ontstaat? Is de regering van mening dat een nieuwe cultuur realiseren heel lastig kan zijn als van binnenuit de organisatie men niet achter de verandering lijkt te staan? Hoe wil de regering voorkomen dat de veranderingen die in gang moeten worden gezet door de omvorming van binnenuit worden tegengewerkt, waardoor er negatieve effecten kunnen ontstaan in de uitvoering? Hoe gaat de regering voorkomen dat een de cultuurverandering ervoor zorgt dat de stijgende lijn in de resultaten van ProRail gaat zorgen voor een daling in de resultaten?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de reacties op de internetconsultatie. Het viel deze leden op dat geen van de partners en klanten van ProRail veel nut verwachten van de omvorming, maar wel veel risico's zien. Met name dat de andere spoorpartijen vrezen dat de huidige horizontale verhoudingen veranderen in verticale en daarmee effectieve samenwerking wordt bemoeilijkt, komt herhaaldelijk terug. Ook in de rondetafelgesprekken tussen de commissie I&W en diverse spoorpartijen kwam dit naar voren. Deze leden hechten sterk aan een goede samenwerking tussen alle spoorpartijen. Dat is primair wat een goede dienst aan reizigers en vrachtsector mogelijk maakt.

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering het wetsvoorstel in werking wil laten treden op 1 januari 2021. Inmiddels heeft de Staatssecretaris in haar brief van 15 juli 2020 (Kamerstuk 35 396, nr. 7) aangegeven dat nu beoogd wordt het wetsvoorstel op 1 juli 2021 in werking te laten treden. ProRail zelf gaf aan daar problemen te zien. De omvorming halverwege het jaar plaats laten vinden zou tot moeilijkheden binnen de organisatie kunnen leiden. Hoe ziet de regering dit? Ook met het oog op de huidige moeilijke situatie rondom corona vragen deze leden of het benoemde tijdspad wel haalbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen welke termijn van invoering de regering nu voor ogen heeft. Hoe beoordeelt de regering de onder meer de door de ondernemingsraad van ProRail gesignaleerde zorg over het doorvoeren van deze wijziging per 1 juli 2021 in plaats van 1 januari 2022 en de risico's die dat met zich meebrengt om gedurende een lopend boekjaar een stelselwijziging als deze door te voeren?

Overig

De leden van de VVD-fractie wijzen de regering op het document «Evaluatie toezicht ZBO's Ministerie IenM». In de conclusies hiervan kan men lezen dat er veel aan te merken valt op toezicht bij zbo's. Is de regering bekend met dit rapport? En hoe kijkt zij aan tegen deze toch behoorlijk negatieve conclusie met het oog op de voorgestelde omvorming van ProRail tot een zbo?

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van onder andere het rondetafelgesprek van 10 september 2020 nog een aantal vragen. Er zijn nog steeds veel vragen rondom de financiële aspecten van de omvorming van ProRail. Kan de regering onduidelijkheden wegnemen? Ook lijkt het er steeds minder draagvlak te zijn. Hoe kijkt de regering hiertegen aan? Daarnaast wordt er door verschillende partijen aangegeven dat de

omvorming zou leiden tot afleiding van hetgeen er echt toe doet, namelijk een goed functionerend spoorsysteem. Kan de regering deze zorgen wegnemen?

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De griffier van de commissie,
Rijkers