

7.2 VASTLEGGEN PENSIOEN: GECONTINUEERDE DEELNAME AAN SPF PENSIOENSVORZIENING

HOOFDVRAAG:

Bepalen benodigde wettekst en MvT tekst ten behoeve van vastleggen pensioen.

OP TE LEVEREN PRODUCTEN IN FASE 1 INCL VASTLEGGING IN WET- EN REGELGEVING:

Wetstekst: Nee
MvT: korte tekst MvT

Overige producten

AFHANKELIJKHEDEN BINNEN PROGRAMMA EN MET ANDERE PROGRAMMA'S:

- ...

AANPAK:

- Instemming van ABP op ministeriële Regeling waarin afwijking van ABP voor pensioen wordt geregeld obv ministeriële regeling BZK
- Afstemming met sociale partners dat na omvorming de deelname aan het spoorweg pensioenfonds van ProRail medewerkers binnen de Sociale Eenheid NS kan worden gecontinueerd
- Afstemming met pensioenfonds SPF met overgang van ProRail naar zbo zonder consequenties voor personeel
- Afstemming met minister Binnenlands Zaken (BZK) op ministeriële Regeling waarin uitzondering op Wet privatisering ABP (Wpa) wordt geregeld, zodat medewerkers van ProRail niet onder de ABP-pensioensregeling vallen

OVERIGE TOELICHTING (BIJV. SCOPE, RANDVOORWAARDEN, OVERIGE VRAGEN ETC.):

- ...

TEAM:

Trekker:
Sponsor IenW
Experts IenW:
Sponsor ProRail
Experts ProRail:

5.1.2e

DEADLINE (1 OPTIE KIEZEN):

SG 4 juli (deadline 20 juni)

7.3 BEPALEN GEVOLGEN WET NORMERING TOPINKOMENS

HOOFDVRAAG:

Bepalen gevolgen wet normering topinkomens

OP TE LEVEREN PRODUCTEN IN FASE 1 INCL VASTLEGGING IN WET- EN REGELGEVING:

Wetstekst: Wetsartikel t.a.v. Normalisering rechtspositie ambtenaren

MvT: korte tekst MvT

Overige producten

AFHANKELIJKHEDEN BINNEN PROGRAMMA EN MET ANDERE PROGRAMMA'S:

- ...

AANPAK:

- Voor bestuursleden: Impactanalyse voor de rechtstreekse toepassing van de WNT op bestuursleden inclusief de gevolgen voor aanstelling en ontslag. De wet normering topinkomens (Wnt) is van toepassing op het zbo ProRail. De bestuursleden zijn topfunctionaris zoals bedoeld in die wet. Voor overige medewerkers is er geen impact op de rechtstreekse toepassing van de WNT voor het loongebouw van ProRail

OVERIGE TOELICHTING (BIJV. SCOPE, RANDVOORWAARDEN, OVERIGE VRAGEN ETC.):

- ...

TEAM:

Trekker:

Sponsor IenW

Experts IenW:

Sponsor ProRail

Experts ProRail:

5.1.2e

DEADLINE (1 OPTIE KIEZEN):

SG 4 juli (deadline 20 juni)

8.1 FISCALE GEVOLGEN EN IMPACT GEBRUIKSVERGOEDING

HOOFDVRAAG:

Hoe kan voorkomen worden dat de reizigers en verladers worden geconfronteerd met hogere kosten, doordat ProRail hogere kosten (door het vervallen van de BTW-vooraftrek) moet doorberekenen in de grondslag voor de gebruiksvergoeding?

OP TE LEVEREN PRODUCTEN IN FASE 1 INCL VASTLEGGING IN WET- EN REGELGEVING:

Wetstekst:	nee
MvT:	nee
Overige producten	Beslismemo

AFHANKELIJKHEDEN BINNEN PROGRAMMA EN MET ANDERE PROGRAMMA'S:

- 9.1. Taken en bevoegdheden ProRail

AANPAK:

- EY schrijft een memo waarin de (on)mogelijkheden worden besproken om de status van BTW-ondernemer (deels) te handhaven, zodat vooraftrek toch blijft bestaan.
- Tegelijkertijd wordt gekeken welke mogelijkheden er zijn om hogere kosten door het vervallen van de vooraftrek op te vangen via de systematiek van de gebruiksvergoeding.
- Voor de zomer willen we een definitieve keuze maken voor een van beide opties.
- Indien een of beide opties niet mogelijk blijken, dan worden andere opties geïnventariseerd.

OVERIGE TOELICHTING (BIJV. SCOPE, RANDVOORWAARDEN, OVERIGE VRAGEN ETC.):

- De BTW-effecten op de gebruiksvergoeding is het belangrijkste risicodossier
- De overige fiscale effecten worden opgepakt in de fiscale werkstroom (geen deliverables in Q2)

TEAM:

Trekker:
Sponsor IenW
Experts IenW:
Sponsor ProRail
Experts ProRail:

5.1.2e

DEADLINE (1 OPTIE KIEZEN):

SG 4 juli (deadline 20 juni)

Memo

Aan Stuurgroep IenW - ProRail Van Gezamenlijk Kernteam ProRail IenW

Datum 30-5-2018
Ons kenmerk/ID -
Bijlage(n) Statusrapportage
Onderwerp Programmaplan

Status Versie 1.1
Contactpersonen 5.1.2e , 5.1.2e
Doel: Validatie
Gevraagd besluit: Valideren Statusrapportage
Relatie tot overige programmaplan
werkstromen: Overkoepelend

1. Voorliggende vraag

Met deze rapportage wordt inzicht verschaft in de mijlpalen van het programma; zowel de actuele als in de toekomstige en daarbij worden tevens de inhoudelijke en programma risico's gepresenteerd.

2. Gevraagd besluit

Validerend- geeft deze rapportage (in opzet) voldoende handvatten voor het monitoren van het programmaplan?

Na start van het programma wordt toegewerkt naar oplevering van een groot deel van de deliverables in de stuurgroep van 4 juli t.b.v. formele consultatie van de instellingswet

RESULTATEN EN ONTWIKKELINGEN AFGELOPEN PERIODE

- Programmaplan aangescherpt o.b.v. afstemming met interne en externe stakeholders (versie 2.0)
- Deliverables voor instellingswet en Memorie van Toelichting in fase 1 uitgewerkt in een Work Breakdown Structure (WBS)
- Wetgevingsplanning aangescherpt o.b.v. WBS
- Werkpakketten opgestart samen met experts
- Oplevering van eerste deliverables:
 - Aanlegnotitie
 - Concept memo Eigendom HSWI besproken in DO
 - Concept memo Inrichting intern toezichtsorgaan besproken in ExCo
- Inzichten van andere zbo's gedeeld in 'lessons learned' workshop
- Voortgangs- en risicorapportage cyclus opgestart



MIJLPALEN OP KOMENDE PERIODE

- Oplevering merendeel van deliverables in stuurgroep van 4 juli
- Afstemming externe stakeholders:
 - 30 juni eerste gespreksronde stakeholders afgerond

Ondanks krappe tijdslijnen is de verwachting dat de fase 1 deliverables volgens planning zullen worden opgeleverd, uitdaging wordt gezien in beschikbaarheid van ProRail resources en volle agenda stuurgroep 4 juli

PROGRAMMA STATUS

■ Planning ■ Doelstellingen

■ Conform planning
■ Vertraagd
■ Vertraagd en gaat mogelijk deadline niet halen
■ Afgerond

Thema's/ werkstromen	Status	Toelichting
1. Sturing & Verantwoording: Positionering	■	Opgestart. Krappe tijdslijnen, maar oplevering voorsnog verwacht volgens planning
2. Sturing & Verantwoording: Taken en bevoegdheden	■	Eigendom HSWI loopt vertraging op door vereiste verdiepingsslag op de memo
3. Sturing & Verantwoording: Sturing en verantwoording	■	Grootste stuk werk in P&C-cyclus, oplevering verwacht volgens planning
4. Sturing & Verantwoording: Governance	■	Opgestart. Krappe tijdslijnen, maar oplevering voorsnog verwacht volgens planning
5. Bekostiging	■	Achter op schema, inhaalslag vereist in de komende weken
6. Juridische transitie	■	
7. Arbeidsvoorwaarden & pensioen	■	Opgestart. Krappe tijdslijnen, maar oplevering voorsnog verwacht volgens planning
8. Fiscale gevolgen	■	

PROGRAMMA RISICO'S

Risico	Mitigerende acties
1. Beperkte beschikbaarheid van ProRail resources	Bilaterale en schriftelijke afstemming indien mogelijk in plaats van workshops. Indeling van andere medewerkers als capaciteit beperkt blijft. Monitoring door programma team.
2. Inhoudelijke behandeling van 24 onderwerpen op ExCo/ DO/ SG van 4 juli verwacht	Er wordt een plan uitgewerkt voor de effectieve behandeling van deze deliverables in ExCo/DO/SG
3. In de directies worden nog fundamentele discussies gevoerd vanuit wantrouwen	
4. Wegvallen externe ondersteuning Accenture	

In de voortgangs- en risicorapportage worden tevens de eerder geïdentificeerde inhoudelijke risico's gemonitord

INHOUDELIJKE RISICO'S

- Risico niet actueel of gemitigeerd
- Risico mitigatie niet accuraat
- Risico actueel

Risico	Omschrijving	Status	Toelichting op status
1. Arbeidsvoorwaarden borgen	Behoud arbeidsvoorwaarden en pensioen wordt niet mogelijk door onvoorziene omstandigheden		
2. Geen kosten voor derden	Toename fiscale druk wegens impact omzetbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting en overdrachtsbelasting bij verandering rechtsvorm		
3. Geen inmenging in dagelijkse uitvoering taken	Politieke afwegingen beïnvloeden technische en operationele besluiten		
4. Taakuitoefening na transitie: borgen continuïteit	Derden werken niet meer kunnen financieren als zbo Continuïteit operatie wordt geraakt wegens rechtsgeldigheid van overeenkomsten met 'change of control' bepalingen Door Wob komt gevoelige informatie op straat te liggen van ketenpartners Wob heeft een grote impact op bedrijfsvoering van ProRail		
5. Taakuitoefening tijdens transitie: winkel ProRail én lenW blijft open	Daling in prestatie ProRail gedurende de transitie (openhouden van de winkel) Verstoring van reeds ingezette verbeterprogramma's Minder focus op huidige sturings- en verantwoording cycli Balans verliezen tussen voortgang en zorgvuldigheid bij Instellingswet en algehele transitie		Beperkte beschikbaarheid ProRail resources
6. Transitie: Zorgvuldigheid	Te grote scope hindert voortgang programma Onvoldoende aansluiting op overige lopende wetgevingstrajecten		
7. Transitie: Samenwerking	Niet goed functioneren gezamenlijke werkgroepen Beperkt draagvlak voor de ontwikkelde oplossingen		
8. Veranderopgave: blijvend impact op gedrag	Risico op terugval in oude patronen Oplossing worden alleen gevat in instrumenten zonder aandacht voor cultuurverandering		

Note: Risico's en mitigerende maatregelen worden wekelijks in voorbespreking kernteam gemonitord

Memo

Aan: Stuurgroep IenW - ProRail Van: Gezamenlijk Kernteam ProRail IenW

Datum: 30-5-2018 Status: Versie 1.5
 Ons kenmerk/ID: - Contactpersonen: 5.1.2e, 5.1.2e
 Bijlage(n): Notitie
 Onderwerp: Realisatie van aanleg en verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur
 Doel: Besluitvorming
 Gevraagd besluit: Besluit voorkeursoptie
 Dit besluit is van belang voor der verwerking van taken in de instellingswet
 Relatie tot overige werkstromen:

1. Huidige situatie

- De Minister is in de Spoorwegwet belast met de zorg voor aanleg.
- Via beheerconcessie is de voorbereidingen en de uitvoering van de uitbreiding van de hswi aan ProRail opgedragen.

2. Mogelijke toekomstige situaties

Opties	Voordelen	Nadelen
1. Exclusief bij ProRail	- volledige duidelijkheid gecreëerd over de taakomschrijving van ProRail	- Deze optie biedt geen flexibiliteit, in bijzondere situaties is een wetswijziging nodig
2. Bij ProRail, met begrensde uitzonderingsmogelijkheid in instellingswet	- Het opnemen van uitzonderingsmogelijkheden in de wet biedt de Minister meer flexibiliteit.	- beperking op het uitgangspunt dat ProRail verantwoordelijk is - Indien zich echter in de toekomst onvoorziene situatie voordoet, anders dan de voorziene uitzonderingsmogelijkheid, is een wetswijziging nodig
3. (a en b) Bij ProRail, met begrensde uitzonderingsmogelijkheid in lagere regelgeving	- beter bestand tegen onvoorziene uitzonderingen - past binnen het uitgangspunt van de modernisering van de Spoorwegwet om zoveel mogelijk op lager niveau te regelen	- Minder duidelijkheid en zekerheid over de taken en bevoegdheden van ProRail
4. Bij ProRail met onbegrensde uitzonderingsmogelijkheden	- biedt de Minister veel flexibiliteit	- Forse beperking van verantwoordelijkheid van ProRail voor haar publieke taken en bevoegdheden
5. Bij Minister	- De optie biedt de Minister	- Deze optie biedt ProRail

	volledige flexibiliteit.	geen duidelijkheid over haar takenpakket.
--	--------------------------	---

3. Advies werkgroep

In het DO lenW is een voorkeur uitgesproken voor optie 3a: Uitgangspunt dat verantwoordelijkheid bij ProRail ligt, mét begrensde uitzonderingsmogelijkheden in lagere regelgeving. Het is goed om enige flexibiliteit voor toekomstige situaties vast te leggen.

Door de uitzonderingsmogelijkheden zo beperkt mogelijk te houden wordt het meest recht gedaan aan de principiële keuze voor ProRail als zbo en wordt zo min mogelijk afbreuk gedaan aan haar taken en verantwoordelijkheden.

Bespreking in de ExCo van ProRail: de ExCo kan zich vinden in optie 3a. Wel is behoefte aan extra toelichting over de basis die vastleggen in lagere regelgeving en de Memorie van Toelichting bieden

Aanleiding

In de instellingswet, die de omvorming van ProRail tot zbo vastlegt, dienen de taken en bevoegdheden van het nieuwe ProRail te worden verankerd. Deze gaat integraal onderdeel uitmaken van de Spoorwegwet. Regering en parlement bepalen gezamenlijk welke taken en bevoegdheden aan het zbo worden opgedragen. Voor de taken die aan een zbo worden gedelegeerd is de Minister uitsluitend nog systeemverantwoordelijk. De huidige taken kunnen kort gezegd in drie categorieën verdeeld worden: aanleg, beheer en overige taken. Deze notitie zoomt in op de wijze van verankering van de realisatie van aanleg en verbetering in de instellingswet. Het voorliggende vraagstuk vloeit geenszins voort uit twijfels over de capaciteiten van ProRail, maar uit de zoektocht naar een juridische verankering van de bestaande en tevens een toekomstbestendige situatie. Wanneer er wordt gesproken over aanleg en verbetering in deze notitie, betreft dit de realisatiefase. Uitgangspunt is dat de verkenningfase en planstudiefase onder de verantwoordelijkheid van de Minister blijven vallen, waarbij de Minister de infrastructuurbeheerder betreft. Het MIRT-besluitvormingskader blijft hierbij dan ook bestaan. Uitgangspunt is voorts dat ProRail wordt aangewezen als de beheerder die, na het afronden van de aanleg, het beheer van de hswi uitvoert.

Europeesrechtelijke definities

Europese regelgeving verdeelt de taken van de infrastructuurbeheerder op een andere manier dan op dit moment in de Spoorwegwet en beheerconcessie is geregeld. Volgens artikel 3, punt 2 van richtlijn 2012/34/EU¹ is de infrastructuurbeheerder een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en voor deelname aan de ontwikkeling ervan². Onder ontwikkeling valt de realisatie van aanleg en verbetering van de infrastructuur. Aanleg is bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe spoorlijn op een nog niet bestaand traject als Breda –Utrecht. Verbetering omvat daarbij grote veranderingswerkzaamheden aan de bestaande infrastructuur die tot een verbetering van de algemene prestaties ervan leiden, zoals een verdubbeling van het spoor. Onder ontwikkeling van spoorweginfrastructuur valt verder ook de spoorwegplanning, financiële planning en de investeringsplanning, dit is het onderdeel dat past in het MIRT-besluitvormingskader en waarbij de beheerder door de Minister wordt betrokken. In de instellingswet zal worden aangesloten bij de Europeesrechtelijke terminologie. De hieronder geschetste opties lijken ons verenigbaar met Europese Regelgeving, voor optie 5 moeten de aanbestedingsregels hier nog wel expliciet op worden nageslagen.³

Realisatie van aanleg en verbetering als publieke taak

De realisatie van aanleg en verbetering van de spoorweginfrastructuur wordt in de instellingswet, net als exploitatie, onderhoud en vernieuwing (in huidige situatie: beheer, onderhoud en vervanging) aangemerkt als publieke taak. De reden hiervoor is dat marktwerking met betrekking tot de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing, de aanleg en de verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland niet mogelijk is of dat daarvan slechts in geringe mate prikkels zijn te verwachten. Daarom ligt het in de rede niet marktpartijen, maar de overheid met deze taken te belasten. Het spoorweginfrastructuurbeheer is met andere woorden een publieke taak die moet worden uitgevoerd door een overheidsorganisatie.

Dit laat onverlet dat de spoorweginfrastructuurbeheerder als aanbestedende dienst opdrachten voor werkzaamheden aan de hoofdspoorweginfrastructuur in de markt zet. Hierbij is ProRail verplicht om het aanbestedingsrecht in acht te nemen. De beheerder is verantwoordelijk voor een optimale uitvoering van het spoorweginfrastructuurbeheer, waarbij veel andere partijen met de concrete

¹ De richtlijn is gewijzigd bij richtlijn 2016/2370 EU
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32016L2370>

² overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van de infrastructuur.

³ Er zal nog afstemming met de Europese Commissie plaatsvinden en de aanbestedingsjuristen van a/hbzz zullen hier nog een keer goed naar kijken.

werkzaamheden worden belast. Voor de uitvoering van concrete onderhouds-, vernieuwings- aanleg- of verbeteringswerkzaamheden bestaat een markt met verschillende competente aanbieders en marktprikkels. Van deze markt zal de spoorweginfrastructuurbeheerder door middel van het uitzetten van overheidsopdrachten gebruik maken, net zoals ProRail B.V. dat nu doet.

Principiële keuze

ProRail wordt door de omvorming dé uitvoeringsorganisatie voor de realisatie van aanleg en verbetering, exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de hswi. Gezien de principiële keuze voor ProRail als zbo, het publieke karakter van de taken aanleg en verbetering en het publieke belang dat hiermee is gemoeid is het niet logisch om de mogelijkheid open te laten om de realisatie van aanleg en verbetering nog bij andere partijen te beleggen. Tegelijkertijd zijn in het verleden in een beperkt aantal situaties andere partijen dan ProRail met de realisatie van de aanleg en/of verbetering belast. Om deze uitzonderlijke situaties voor de toekomst niet onmogelijk te maken, rijst de vraag of de verantwoordelijkheid voor de realisatie van aanleg en verbetering *exclusief* bij ProRail dient te worden belegd, of dat hiervoor in de instellingswet of in lagere regelgeving *uitzonderingsmogelijkheden* dienen te worden opgenomen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het van belang om in de instellingswet duidelijk en transparant te zijn over de taken en bevoegdheden van ProRail, de eventuele inperking daarvan en in die gevallen de verhouding tussen ProRail en de derde die belast wordt met aanleg of verbetering. Een heldere taaktoedeling is ook een vereiste met het oog op het verzelfstandigingsbeleid.

Huidige situatie

De Minister is op dit moment ingevolge artikel 5 van de Spoorwegwet verantwoordelijk voor de aanleg (in brede zin) van het spoor. Dit houdt in dat de Minister verantwoordelijk is voor de verkenningsfase en planstudiefase. Een deel van de verantwoordelijkheid voor aanleg, namelijk de voorbereiding en uitvoering van de uitbreiding van de infrastructuur is op dit moment via de beheerconcessie bij ProRail belegd. De Minister kan de realisatie van aanleg in andere situaties, dus bij nieuwe infrastructuur, bij een derde beleggen. Als uitvoeringsorganisatie voor het beheer van de hswi is het van belang dat ProRail betrokken is bij de aanleg hiervan, immers dient zij deze infrastructuur na de aanleg in beheer te nemen. In de praktijk zijn vrijwel alle uitgevoerde aanlegprojecten in het verleden onder verantwoordelijkheid van ProRail uitgevoerd. De Minister geeft in alle gevallen kaders en wensen mee in de subsidiebeschikking. Bij projecten waarbij meerdere partijen betrokken zijn, denk aan gemeenten, RWS of havenbedrijven, maken deze partijen in een bestuurs-, realisatie- of uitvoeringsovereenkomst afspraken over de verantwoordelijkheden en de verdeling van taken. ProRail blijft daarbij verantwoordelijk voor het deel van het project dat ziet op de aanleg van de hswi.

Vanuit het verleden zijn slechts enkele uitzonderingen bekend waarbij de Minister verantwoordelijkheid voor de realisatie van aanleg- en verbeteringsprojecten bij een andere partij dan ProRail heeft belegd dan wel zelf de verantwoordelijkheid voor de realisatie van aanlegprojecten ter hand heeft genomen:

- De bouw van de HSL.
RWS was hier door het Ministerie belast met de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg van de HSL in een geval waarbij de minister eerst zelf de aanleg van de HSL ter hand had genomen. Anno 2018 kan men zich de vraag stellen of de wijze waarop de HSL tot stand gekomen is niet beter, efficiënter en effectiever had gekund met het oog op inpassing van de HSL in het door ProRail beheerde spoorwegnet.
- De aanleg van sporen op de Tweede Maasvlakte.
Wegens onder andere financiële voordelen (lump sum prijs van HbR voor de buitencontour van de Tweede Maasvlakte en beperking van risicoaansprakelijkheid van de Staat) van de realisatie door HbR ten opzichte van ProRail is destijds gekozen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg bij HbR te beleggen. Naast het financiële voordeel speelde ook het feit dat het spoor moest worden aangelegd op land dat kort daarvoor door HbR op de zee was gewonnen en dat de aanleg van het spoor op de Buitencontour qua planning nauw samenhangt.

met het kunnen aanleggen van de Amalia-, Alexia-, en Arianehavens op de Tweede Maasvlakte.

artikel 67 AWR

Parallel met RWS

RWS is in het instellingsbesluit RWS belast met de aanleg van rijkswaterstaatswerken. In de praktijk komt het wel eens voor dat RWS niet de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg draagt. Bijvoorbeeld bij projecten waarbij meerdere partijen en bevoegde gezagen betrokken zijn.

Voorbeelden waarbij de aanleg van rijkswegen een zeer klein deel uitmaakt van het integrale project, zoals de Rijnlandroute, de aansluiting van luchthaven Lelystad en knooppunt Raalte op de N35. RWS is in dergelijke gevallen wel altijd betrokken bij het project en legt in bestuurs-, realisatie- of uitvoeringsovereenkomsten met andere overheden en partijen afspraken vast over verantwoordelijkheden en taken. In contracten met aannemers legt RWS eisen vast waaraan het project getoetst dient te worden. Het komt in deze gevallen voor dat de provincie rechtstreeks de aannemers contracteert en dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg in dat geval door een andere partij dan RWS wordt uitgevoerd. Deze bevoegdheid is niet expliciet in wet- of regelgeving vastgelegd.

Een *verschil* met RWS is dat zij een agentschap is, en geen zbo. Een agentschap maakt hiërarchisch gezien onderdeel uit van het Ministerie, hetgeen de Minister altijd verantwoordelijk maakt voor de taken van RWS. Bij een zbo delegeert de Minister taken aan het zbo, waarvoor zij uitsluitend nog systeemverantwoordelijk is. Verder kent RWS geen instellingswet maar een instellingsbesluit. Een besluit is makkelijker te wijzigen dan een wet (in formele zin). Het desbetreffende artikel van het instellingsbesluit van RWS is sinds de inwerkingtreding echter nog niet gewijzigd.

Optie voor zbo-vorm (inclusief voor- en nadelen)

Uitgangspunt zal blijven dat de Minister in de toekomstige situatie (politiek) verantwoordelijk zal blijven voor de ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur⁴. Ook blijft de Minister verantwoordelijk voor het nemen van Tracébesluiten en bijvoorbeeld projectbesluiten onder de Omgevingswet⁵, eveneens blijft de bestaande MIRT-systematiek bestaan.

Optie 1. Exclusief bij ProRail

Een van de opties is om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur exclusief bij ProRail te beleggen.

Het is logisch noch gebruikelijk om publieke taken bij verschillende organisaties te beleggen. Binnen of tussen overheden vindt immers geen concurrentie plaats. Maar ook vanuit de verhouding tussen het Ministerie enerzijds en ProRail, de uitvoeringsorganisatie voor exploitatie, onderhoud, vernieuwing, aanleg en verbetering van het spoor anderzijds, is het logisch om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering bij ProRail te beleggen. ProRail wordt dé uitvoeringsorganisatie die met grotendeels publieke financiën een publieke taak uitvoert. De Minister gaat over het 'wat'; de taken en ProRail gaat over het 'hoe', de invulling van die taken. Bij deze systematiek is het meest passend dat de verantwoordelijkheid voor die taken ook bij één organisatie wordt belegd. Aangezien ProRail de partij is die de aangelegde infrastructuur uiteindelijk in beheer en in onderhoud neemt, is het van belang dat ProRail ook de partij is onder wiens verantwoordelijkheid deze infrastructuur wordt aangelegd. Daarmee wordt voorkomen dat onwerkbare situaties ontstaan.

Door deze taak exclusief bij ProRail te beleggen wordt volledige duidelijkheid gecreëerd over de taakomschrijving van ProRail. Voor haar is duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering altijd bij haar is belegd en dat geen andere partij kan worden belast met die verantwoordelijkheid. Dit geeft ProRail duidelijkheid, verantwoordelijkheid en het vertrouwen dat deze taak aan haar als professionele uitvoeringsorganisatie toebehoort. ProRail heeft belang bij het zeker

⁴ Artikel 5 Spoorwegwet.

⁵ Artikel 6, vijfde lid van de Spoorwegwet en artikel 5.46 van de Omgevingswet

zijn van het realiseren van aanleg- en verbeteringsprojecten. Daardoor houdt zij haar kennis over spoorweginfrastructuur op peil en blijft zij een aantrekkelijke werkgever voor technici. Dit is in lijn met de systematiek bij Rijkswaterstaat, die door middel van een aanstellingsbesluit is belast met de verantwoordelijkheid voor de aanleg van Rijkswegen.

Deze optie biedt geen flexibiliteit aan de Minister om in (on)voorziene gevallen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering bij een andere partij te beleggen. Indien zich in de toekomst een dergelijke situatie voordoet, dient de wet voor deze bijzondere situatie aangepast te worden, hetgeen niet eenvoudig kan.

Optie 2. Bij ProRail, met begrensde uitzonderingsmogelijkheid in instellingswet

Een andere optie is om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering van de hswi bij ProRail te beleggen en in de instellingswet een uitzonderingsmogelijkheid te verankeren waarin de Minister die verantwoordelijkheid slechts in de bij de wet genoemde gevallen bij een andere partij kan beleggen.

Het vastleggen van een uitzonderingsmogelijkheid biedt flexibiliteit en kan wenselijk zijn voor toekomstige situaties. Het voorzien in uitzonderingssituaties betekent wel een beperking op het uitgangspunt dat ProRail verantwoordelijkheid is voor de publieke taak van de realisatie van aanleg en verbetering. Juridisch gezien is dat een uitholling van haar taken en bevoegdheden. Indien gehecht wordt aan duidelijkheid vooraf, is het verstandig om in beeld te hebben voor welk soort situaties een uitzonderingsmogelijkheid benodigd is. Indien deze situaties nauwkeurig omschreven worden in de wet, blijft het voor eenieder duidelijk onder welke omstandigheden de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering bij een andere partij dan ProRail kan worden belegd.

Het opnemen van uitzonderingsmogelijkheden in de wet biedt de Minister meer flexibiliteit dan optie 1. Immers kan de Minister bij optie 2 in voorkomende gevallen bepalen dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg en verbetering bij een andere partij wordt belegd. Indien zich echter in de toekomst een onvoorziene situatie voordoet, anders dan de voorziene uitzonderingsmogelijkheid, dient de instellingswet voor deze bijzondere situatie aangepast te worden, hetgeen niet eenvoudig is.

Mogelijke uitzonderingsmogelijkheden

I. Een denkbare uitzonderingsmogelijkheid betreft de situatie waarin de realisatie van de aanleg en verbetering van hswi een zeer beperkt of ondergeschikt deel uitmaakt van een integraal project. Voorbeelden daarvan zijn projecten waarbij andere partijen en bevoegde gezagen dan ProRail betrokken zijn, zoals multimodale projecten of projecten waarbij de stationsomgeving wordt vernieuwd en slechts een zeer beperkt deel van het project ziet op de aanleg of verbetering van hswi. Om onnodige afstemming, administratieve of bureaucratische lasten te voorkomen kan het in zo'n geval nuttig zijn dat de Minister beslist dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering van de hswi / het integrale project bij één partij wordt belegd. Een illustratief voorbeeld van een dergelijk project kan Buitencontouren Maasvlakte zijn, waarvoor de havenspoorlijnen inclusief aantakkingen op de hswi zijn verlegd. HbR heeft het project gebouwd op eigen rekening en risico met een bijdrage van de staat.

II. Een andere denkbare uitzonderingsmogelijkheid betreft de aanleg van nieuwe hswi, op initiatief van een derde, dan wel door een derde gefinancierd. Het recente Theemswegtracé is hiervan een voorbeeld. In situaties kan het geval zijn dat een private partij de financiering wil dragen van de aanleg van een nieuw stuk hswi. In het geval van het Theemswegtracé wilde HbR graag dat de Calandbrug niet meer gebruikt werd voor treinverkeer in verband met de beperkende invloed die dit heeft op bedrijven gelegen achter de Calandbrug en hoefde dit van het Ministerie niet perse maar had het Ministerie wel budget gereserveerd voor de grootschalige renovatie van de Calandbrug. In dat geval koos het Ministerie ervoor om wel opdracht te geven voor de aanleg van dit tracé, maar wenste het ministerie daaraan slechts een bijdrage te leveren die was gerelateerd aan een grootschalige renovatie van de Calandbrug en aan het verkrijgen van een Europese subsidie.

artikel 67 AWR

artikel 67 AWR

artikel 67 AWR

Daarnaast

levert HbR een eigen bijdrage aan het project. In deze constellatie is het wenselijk dat HbR het risico voor eventuele budgetoverschrijdingen draagt, hetgeen een van de redenen was om de verantwoordelijkheid voor de aanleg bij het HbR te beleggen.

Twijfel bestaat over uitzonderingsmogelijkheid nummer II en

artikel 67 AWR

artikel 67 AWR

artikel 67 AWR

Over

financiering en risicoverdeling kunnen immers ook aanvullende afspraken gemaakt worden. Derde partijen die financieren willen echter vaak ook de controle hebben over de uitvraag in de markt.

Bovenbeschreven uitzonderingen zijn min of meer de enigen die worden voorzien. Voor de historische uitzondering van de HSL hoeft niet te worden voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid.

Bij de geschetste uitzonderingsmogelijkheden kan nog onderscheid gemaakt worden tussen aanleg en verbetering. Compleet nieuwe aanleg komt minder vaak voor en interfereert niet of een stuk minder dan het geval is bij verbetering. De verbetering van bestaande infrastructuur zal immers altijd raken aan de bestaande operatie van ProRail en/of spoorwegondernemingen.

Omdat voorkomen dient te worden dat het toekomstige beheer en onderhoud van de aangelegde hswi alsook de ingebruikname van daarvan problemen oplevert, is het in situaties waarin een derde de verantwoordelijkheid voor de aanleg of verbetering draagt, belangrijk dat ProRail altijd betrokken wordt bij het project, dat in alle gevallen raakvlakken zal hebben met de bestaande hswi. Daartoe kan in de instellingswet worden vastgelegd dat ProRail in dergelijke gevallen eisen dient te stellen aan de op te leveren spoorlijn en betrokken wordt door de partij die belast wordt met verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering. Zeker gesteld dient immers te worden dat de nieuwe spoorlijn in beheer kan worden genomen door ProRail.

Optie 3a en b. Bij ProRail, met begrensde uitzonderingsmogelijkheid in lagere regelgeving

Een derde optie (3a) is om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering van de hswi bij ProRail te beleggen, en in de instellingswet te bepalen dat in lagere regelgeving (lees AMvB of ministeriële regeling) situaties worden benoemd waarin de Minister de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering bij een andere partij kan beleggen. In die lagere regelgeving kunnen vervolgens de onder optie 2 geschetste uitzondering(en) worden verankerd.

Deze optie biedt ten opzichte van optie 2 minder duidelijkheid en zekerheid over de taken en bevoegdheden van ProRail en de inperking daarvan, omdat lagere regelgeving en dus de uitzonderingsmogelijkheden makkelijker kunnen worden aangepast. Daarmee biedt deze optie wel meer flexibiliteit dan optie 2. Optie 3 is daarmee beter bestand tegen onvoorziene uitzonderingen dan optie 2. Hier staat tegenover dat optie 2 meer recht doet aan de rol van het parlement als wetgever dan in optie 3a. In optie 2 is het immers het parlement dat bepaalt welke uitzonderingen er bestaan. In optie 3a is dat de minister.

Om een extra waarborg te kunnen geven aan de gevallen waarin de Minister kan bepalen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering bij een andere partij te beleggen, zou het volgende uitkomst kunnen bieden. Optie 3b is om in de instellingswet te bepalen dat in de gevallen dat de Minister besluit de verantwoordelijkheid voor de realisatie van aanleg of verbetering bij een andere partij te beleggen, de Tweede Kamer hierbij te betrekken. (per brief of via voorhang van de AMvB of de ministeriële regeling bij de Tweede). De Kamer heeft dan de gelegenheid om haar zienswijze te delen en draagt zo medeverantwoordelijkheid voor de beperking van de wettelijke taak van ProRail en de toedeling van de wettelijke taak aan een derde. Deze optie beperkt de Minister in haar flexibiliteit, aangezien de Tweede Kamer hierover adviseert of meebeslist. De rechtszekerheids- en onduidelijkheidsargumenten van optie 3a blijven hier hetzelfde.

Optie 3 past beter dan optie 2 binnen het uitgangspunt van de modernisering van de Spoorwegwet om zoveel mogelijk op lager niveau te regelen en geen besluiten voor te hangen bij de Tweede Kamer.

Optie 4. Bij ProRail, met onbegrensde uitzonderingsmogelijkheden

Een vierde optie is om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering van de hswi bij ProRail te beleggen en in de instellingswet te bepalen dat de Minister kan besluiten die verantwoordelijkheid bij een andere partij te beleggen.

Deze onbegrensde uitzonderingsmogelijkheid biedt de Minister veel flexibiliteit die met name nuttig kan zijn voor onvoorziene toekomstige situaties. Het uitgangspunt blijft dat ProRail verantwoordelijk is en de Minister kan zelf bepalen wanneer zij de verantwoordelijkheid bij een derde wil beleggen. De uitzonderingsmogelijkheden hoeven in dit geval niet benoemd te worden in de instellingswet of in lagere regelgeving. De Minister kan per geval zelf bepalen bij wie zij de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering legt. Daarbij berust op de Minister een coördinerende verplichting tussen ProRail en de derde.

Deze optie betreft wel een beperking van verantwoordelijkheid van ProRail voor haar publieke taken en bevoegdheden. Een onbegrensde uitzonderingsmogelijkheid biedt haar namelijk minder duidelijkheid en rechtszekerheid omdat onduidelijk is onder welke omstandigheden de Minister zal besluiten om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering bij andere partijen te beleggen.

Optie 5. Bij Minister

De laatste optie is om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van aanleg of verbetering niet bij ProRail te beleggen. Deze ligt dan bij de Minister.

Deze situatie gaat verder dan de bestaande situatie. Zowel de aanleg als de verbetering komen zo bij de Minister te liggen, waar nu alleen de aanleg (dus nieuwe stukken infra) bij de Minister ligt en de verbetering van de bestaande infrastructuur via de beheerconcessie bij ProRail is belegd. De Minister dient voor elk afzonderlijk aanlegproject de verantwoordelijkheid voor de realisatie daarvan bij ProRail óf een andere partij te beleggen. Daarbij berust op de Minister een coördinerende verplichting tussen ProRail en de derde.

Deze optie biedt ProRail geen duidelijkheid over haar takenpakket. De optie biedt de Minister wel volledige flexibiliteit. Deze optie biedt de mogelijkheid voor de Minister om de realisatie van de aanleg en verbetering bij een willekeurige derde te beleggen. Dit betekent in die zin dat de realisatie van aanleg en verbetering een marktactiviteit is en geen publieke taak. Dit laatste kan gevolgen hebben voor het al dan niet voldoen aanbestedingsregels die van toepassing worden op iedere opdrachtverlening. Aangezien het geen publieke taak meer is, strookt deze optie niet met het principiële uitgangspunt dat aanleg en verbetering publieke taken zijn.

Het onder 1 geschetste onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' komt in deze laatste optie het minst tot uitdrukking. Immers bepaalt de Minister in deze optie alles.

(Gezamenlijk) advies

IenW

IenW heeft voorkeur voor optie 3a.

Als uitgangspunt hiervoor neemt zij de principiële keuze om ProRail om te vormen tot zbo. De aanleg en verbetering van hswi is een publieke taak, die belegd dient te worden bij dé uitvoeringsorganisatie: ProRail. ProRail dient alle aangelegde en verbeterde infra ook in beheer te nemen en daarbij dient het uitgangspunt te zijn dat zij ook de verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie van deze aanleg en verbetering. Dit past ook bij het doel van de heldere en effectieve rol- en taakverdeling tussen ProRail en IenW, waarbij de kennis en expertise van ProRail over aanleg en verbetering optimaal wordt benut. Hiermee valt optie 5 af, aangezien deze de publieke taak van aanleg en verbetering niet onderschrijft en deze taak niet naar ProRail wordt gedelegeerd.

Het is goed om enige flexibiliteit voor toekomstige situaties vast te leggen. Daarom valt optie 1 af. Omwille van de zekerheid en duidelijkheid voor ProRail is het daarbij belangrijk dat de uitzonderingsmogelijkheden begrensd zijn, zoals in opties 2 en 3. Optie 4 valt daarmee af.

Door de uitzonderingsmogelijkheden zo beperkt mogelijk te houden wordt het meest recht gedaan aan de principiële keuze voor ProRail als zbo en wordt zo min mogelijk afbreuk gedaan aan haar taken en verantwoordelijkheden.

IenW heeft voorkeur voor optie 3a, omdat deze meer flexibiliteit biedt dan optie 2. Lagere regelgeving kan immers makkelijker gewijzigd worden dan de Spoorwegwet. Optie 3a sluit daarnaast beter aan bij de uitgangspunten van de modernisering van de Spoorwegwet dan optie 3b.

ProRail

ProRail (nog geen ExCo-besluit) kan zich vinden in optie 3a met de genoemde begrensde uitzonderingsmogelijkheden.

ProRail vindt het belangrijk dat zij wordt betrokken bij de aanleg van hswi. Het is voor ProRail noodzakelijk haar eisen aan de infrastructuur te kunnen meegeven, zodat zij niet voor problemen komt te staan op het moment dat zij de infra in beheer neemt.

Verder is voor ProRail aanleg door een derde alleen acceptabel is in het geval van de aanleg van nieuwe infrastructuur of verbeteringsprojecten waarbij het spoor niet tot nauwelijks wordt geraakt. ProRail vindt het niet acceptabel indien verbetering door een derde plaatsvindt naast of in het bestaande spoor waardoor interactie met de bestaande operatie van ProRail of vervoerders kan optreden. ProRail wil de aanleg in dit geval hoe dan ook zelf verzorgen. Dit sluit aan bij de bestaande situatie.

Gevraagd besluit

- Benoemen van voorkeur en besluiten over de optie voor de instellingswet.

Vervolg

- De notitie wordt nog in de exCo van ProRail besproken.

Bijlagen:

1. Tabel met overzicht voor- en nadelen opties
2. Voorbeeld van verwerking opties in het instellingswet
3. Artikel 2 van de Tracéwet en artikel 3 instellingsbesluit RWS

Bijlage 1: Tabel met overzicht voor- en nadelen

	Bestaande situatie	<u>Optie 1</u> Exclusief bij PR	<u>Optie 2</u> Bij PR + begrensde uitzondering in wet	<u>Optie 3</u> Bij PR + begrensde uitzondering in lagere regelgeving	<u>Optie 3b</u> Bij PR + open uitzondering + betrekken TK	<u>Optie 4a</u> Bij PR + open uitzondering	<u>Optie 5</u> Bij Minister
Rechtszekerheid en vooraf duidelijkheid wanneer ProRail verantwoordelijk is voor de realisatie van aanleg	+/-	++	+	+/-	-	-	--
Doet recht aan wetgevende taak Parlement	-	+	+	-	+	-	-
Geeft IenW vrijheid en flexibiliteit voor onvoorziene toekomstige situaties	+/-	-	+/-	+	+	++	++
Compliant met Europese regelgeving	+	+	+	+	+	+	+

5.1.2i

5.1.2f

5.1.2i

Programma Omvorming
ProRail

Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M: 5.1.2e

5.1.2e @minienm.nl

Datum

23 april 2018

verslag

Betreft: Stuurgroep IenW ProRail
Vergaderdatum: 20 april 2018
Uitgenodigd: 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e
(afw.), 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e
5.1.2e, 5.1.2e
Kopie aan: Kernteam Omvorming ProRail

Opening

5.1.2e is i.v.m. een stuurgroep over Schiphol afwezig. Er is geen vervanger aanwezig. De volgende stuurgroep zal de Directeur OVS weer aanwezig zijn.

Voortgangsrapportage Programma Omvorming ProRail

5.1.2e en 5.1.2e lichten toe dat er weer een aantal mijlpalen afgesloten zijn. Zo heeft de staatssecretaris maandag een buitengewoon prettig werkbezoek aan de OR afgelegd. Daarnaast is veel energie gestoken in het concept plan van aanpak wat nu voorligt. We merken dat intern de goede discussie gestart wordt. Het wordt concreet. Heel positief, maar versnelt ook de vragen van mensen. Je haalt heel veel op.

De stuurgroep heeft behoefte aan:

- Betere rapportage over 'Mensen en middelen'
- Rapportage over omgeving IenW-ProRail. Wat is de stand van zaken politiek gezien? En bij de partners van ProRail?
- Een lijst met milestones: essentiële issues/beslissingen waar op korte termijn duidelijkheid op moet komen.

Concept Plan van Aanpak Omvorming ProRail

Het plan van aanpak is nog niet volledig af. Zo zal o.a. nog een slag gemaakt moeten worden over raakvlakken, afhankelijkheden en bemensing. De volgende stuurgroep zal een versie ter vaststelling voorliggen, uiteraard blijft het plan van aanpak een dynamisch geheel.

We moeten nu investeren in begrip. Het begint concreet te worden en niet alle medewerkers zitten zo dicht op het proces als wij. De discussie gaat nu ook nog alle kanten op. Het wordt wel belangrijk dat nu vaart gemaakt gaat worden. Het streven is natuurlijk om direct alle juiste beslissingen te nemen, maar het belangrijkste is het eindresultaat. Als dit betekent dat tussentijds bijgestuurd of een beslissing aangepast moet worden, gebeurt dat. Daar is in een wetgevingsproces ook ruimte voor.

Door naar stakeholders te communiceren met een oplegger of toelichting zorg je voor structuur in de discussie. Je geeft aan waar de belangrijke punten voor discussie liggen. En ook tegenstand kan helpen. Je moet tegenstand dan wel erkennen en een plek geven in het proces.

Programma Omvorming
ProRail

Datum
23 april 2018

Daarnaast zijn de volgende concrete verbeterpunten genoemd:

- Sheet 9: het gaat niet om de producten maar om de implementatie van deze producten, wat gaan we ervan merken?
- Werk de methodologie uit waarmee je garandeert voldoende zekerheid voor besluitvorming te hebben.
- Maak een lijstje van verzwaringen in de governance die we nu nog niet in beeld hebben
- Geef aan waar ruimte is om te experimenteren en dingen uit te proberen

Notitie aanleg en verbetering

Een besluit over aanleg en verbetering is onder andere nodig voor het fiscale werkspoor. Hoe definieer je de taken van ProRail? Het bijzondere is dat aanleg niet in de concessie staat, maar wel in de wet moet worden opgenomen. Deze notitie is al in het DO IenW geweest maar zal nog in de ExCo van ProRail worden besproken. In het DO IenW is een advies voor optie 3a gekomen. Het signaal van ProRail-medewerkers is dat dit een goed advies is.

De stuurgroep vindt het belangrijk de discussie over aanleg vanuit de inhoud te voeren, niet vanuit eventuele effecten op de btw.

De volgende elementen worden in de discussie benoemd:

- ProRail wil meer naar een netwerkbenadering toe. De keuze die in deze notitie voorligt blokkeert dat niet.
- Het is belangrijk ondubbelzinnig uit te spreken dat ProRail de taak heeft aanleg op de hswi te realiseren. Daarnaast moet echter duidelijk zijn dat er geen monopolie ontstaat. Dit kan vernieuwing in de weg staan. Enige flexibiliteit moet dan mogelijk zijn.
- ProRail moet kunnen garanderen dat iets nieuws compatibel is met het bestaande spoor.

Rondvraag

Tijdens de rondvraag komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De discussie vandaag heeft laten zien hoe belangrijk het is dat principiële punten naar voren komen. Zo leren we veel van elkaar en dit helpt als het schuurt. Denk na over de volgorde van stukken in overleggen. Niet noodzakelijk dat alles in dezelfde volgorde gaat.
- Ondersteuning: Het kernteam zorgt voor een uitgewerkt voorstel met uren en kosten zodat in een volgende stuurgroep aan de voorkant besluitvorming kan plaatsvinden.
- De stuurgroep vraagt om na te denken over feedback op functioneren.
- Voorstel wordt gedaan om een borrel te organiseren voor alle betrokkenen bij het programma. Stuurgroep stemt ermee in.

Actiepunten StuurgroepProgramma Omvorming
ProRail**Datum**
23 april 2018

	Korte omschrijving	datum	Voortgang
1	Rapportage mensen middelen	20 april	Eerste versie 4 juli in SG
2	Omgevingsscan PR en lenW; (hoe is stand bij partners en politiek?)	20 april	In het kader van het stakeholdermanagement maken we in juni een rondje langs stakeholders. Na afloop maken we een eerste scan t.b.v. de Stuurgroep.
3	Programmaplan afronden	20 april	Voltooid zie agendapunt 4.
4	Geef aan waar experimenteerruimte zit	20 april	Volgt in fase 2
5	Bring verzwaringen in governance in beeld	20 april	Loopt: zie WBS nr. 3.11
6	Plan een borrel voor de zomer	20 april	Kijken of we dit kunnen koppelen aan de laatste Stuurgroep



Staatssecretaris
Via loco SG

● INKOMEND
● UITGAAND

REG.NR.

12-2018/4447

008558 28.05.18 11:41

Bestuurskern

Dir. Bedrijfsv. Org. en
Informatiebeleid
Team Governance
Zelfstandige Organisaties

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M 5.1.2e

5.1.2e @minienm.
nl

Kenmerk

IENW/BSK-2018/111055

beslisnota

Kamerbrief AvA voorjaar 2018

Inleiding

Bijgevoegd treft u de concept Kamerbrief aan waarmee u aan de Tweede Kamer een terugkoppeling geeft van de afgelopen (18 mei jl) algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van ProRail waaraan namens u de loco-sg heeft deelgenomen. Tijdens de AvA zijn de jaarstukken van ProRail over 2017 vastgesteld. Deze stukken biedt u door middel van bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer aan. Voorts vroeg u om een nadere onderbouwing van de fte ontwikkeling binnen ProRail. Deze informatie treft u hierbij ook aan.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u om bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer te ondertekenen en op 31 mei te versturen.

Beslistermijn

ProRail zal de jaarstukken op 31 mei a.s. openbaar maken, onder meer via een perspresentatie. Het is wenselijk om de stukken op hetzelfde moment naar de Kamer te sturen. Daarom verzoeken wij u om de brief uiterlijk 31 mei af te doen. ProRail presenteert de jaarstukken op 31 mei om 9:30u tijdens een perspresentatie.

Kernpunten

- buiten de reikwijdte
- De jaarstukken zijn tijdens de AvA op 18 mei aan de orde gekomen en bij die gelegenheid is de jaarrekening vastgesteld. De AvA verliep in een goede sfeer en kende geen verrassingen. Tijdens de AvA zijn naast de jaarstukken aan de orde gekomen, conform de aan u voorgelegde geannoteerde agenda, de presentatie van de raad van bestuur over de prestaties van ProRail

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte de omvorming van ProRail), buiten de reikwijdte



Afstemming

De Kamerbrief is voorgelegd aan directie OVS en ProRail. De opmerkingen die in dat verband zijn ontvangen, hebben we verwerkt in het voorliggende concept.



buiten de reikwijdte

buten de reikwijdte

5.1.2e

buiten de reikwijdte



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Staatssecretaris

gespreksnota

gesprek FNV 1 juni over HSL

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Afd. Aansturing NS en ProRail

Den Haag
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

T 070- 5.1.2e
M 5.1.2e
5.1.2e@minienm.nl

Datum

18 mei 2018

Kenmerk

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

Mogelijke andere gesprekspunten

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

Zbo-status ProRail

Mogelijk zal FNV vragen naar de kosten van de omvorming van ProRail naar ZBO. Henri Janssen twitterde eind januari het volgende: @SvVeldhoven geeft niet aan waar kosten omvorming @ProRail naar ZBO wel vandaan komen. Eén ding staat voor #FNVSpoor vast. Ook de #ProRail gaan de rekening niet betalen.

5.1.2i

5.1.2e



Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Afd. Aansturing NS en ProRail

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M - 5.1.2e
5.1.2e @minienm.nl

Datum

25 mei 2018

Kenmerk

IENW/BSK-2018/107557

gespreksnota

Vooroverleg AO Spoor 6 juni

Aanleiding en doel

Op woensdag 6 juni 2018 vindt van 15:00 - 19:00 uur het AO Spoor plaats. Dit dossier dient ter voorbereiding op het AO. We bespreken dit dossier graag met u tijdens het vooroverleg op 5 juni om 12:00 uur.

buiten de reikwijdte

3. Ordeningsvraagstukken
 - a. Omvorming ProRail

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

Ad 3 Ordeningsvraagstukken

Omvorming ProRail

Een concept-Kamerbrief over de voortgang van de omvorming is separaat aan u voorgelegd ter verzending voor het AO spoor. De omvorming wordt gebruikt om invulling te geven aan de ambitie dat IenW en ProRail samen voor het spoor staan, zodat reiziger en verlader er beter van worden, op een wijze die het publieke belang dient, vanuit vertrouwen in elkaars rol en expertise. De omvorming vereist een verandering bij ProRail, maar ook bij het Ministerie. Om de omvorming succesvol te realiseren werkt het gezamenlijke programmteam van ProRail en IenW in een aantal werkstromen samen aan de producten die nodig zijn voor de omvorming. Om de omvorming per 1 januari 2021 te realiseren moet het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2019 ter advisering worden aangeboden aan de Raad van State om in het derde kwartaal van 2019 bij de Kamer te worden ingediend. De eerste stappen zijn gezet om te zorgen dat de omvorming geen gevolgen heeft voor de cao of de pensioenregeling van de medewerkers. Daarnaast wordt gewerkt aan oplossing van het fiscale vraagstuk.

Op dit moment onderzoekt u diverse oplossingsrichtingen. Zo zal worden gezien of ProRail in de toekomst nog steeds (gedeeltelijk) btw-ondernemer kan blijven, zodat de problematiek zich niet voordoet. Tegelijkertijd kijkt u naar de mogelijkheden om een eventueel btw-effect op andere wijze te mitigeren. Daarbij zal uiteraard ook worden getoetst op eventuele staatssteunaspecten. Daarnaast moeten de gevolgen voor de decentrale overheden worden gezien. U verwacht na de zomer meer duidelijkheid te kunnen bieden over de (on)mogelijkheden.

In de TK leven verschillende opvattingen over de positionering van ProRail. Alle coalitiepartijen hebben zich tijdens het AO van 31 januari en het VAO van 5 maart geconformeerd aan het regeerakkoord, hoewel het CDA kritisch was in haar verkiezingsprogramma en ook tijdens het VAO en AO. Het gaat hierbij met name om de kosten van de omvorming: de omvorming mag niet leiden tot hogere kosten voor derden. De PvdA steunde het voornemen om van ProRail een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid te maken. Groenlinks was op zoek naar de betekenis van de omvorming voor het Ministerie en had vragen over de kennis op het departement. SP en PVV toonden zich kritisch. Zo vroeg de SP in een motie om het inbouwen van go-no go momenten. De SP was erg tevreden met de toezegging over het behoud van arbeidsvoorwaarden.

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

ProRail wordt omgevormd tot een publiekrechtelijke ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit heeft geen gevolgen voor de huidige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de werknemers.

Samen met ProRail is een plan van aanpak opgesteld. De werkzaamheden zijn in een aantal fasen verdeeld waarbij de eerste fase de producten bevat die op korte termijn nodig zijn voor de instellingswet. Met deze fase is nu gestart. Dit is nodig om na de zomer te kunnen starten met de formele consultatie.

buiten de reikwijdte

5,1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

11377	Parlementair agenda punt [06-02-2018] - VAO Spoorordering	29984-751 verzoekt de regering om, met alle betrokken partijen de verschillende opties voor betrokkenheid en inspraak van klanten en stakeholders van een zbo ProRail in kaart te brengen en voor te leggen aan de Tweede Kamer,	5.1 2e , DG Mobiliteit	17-05-2018 lenW is met ProRail hierover in gesprek, verschillende opties om de betrokkenheid en inspraak van stakeholders te verbeteren worden bekeken en onderzocht. Daarbij wordt ook gekeken naar de bestaande gremia en de behoefte van verschillende stakeholders. Met de verschillende stakeholders wordt hier ook over gepraat. Zo is al met Locov gesproken bijvoorbeeld. Streven is begin juli in gezamenlijke Stuurgroep PR-lenW te laten beslissen over een voorstel.	17-05-2018 lenW onderzoekt op dit moment samen met ProRail de verschillende opties om de betrokkenheid en inspraak van stakeholders te verbeteren. Daarbij wordt ook gekeken naar de bestaande gremia en de behoefte van verschillende stakeholders. lenW en ProRail spreken hierover met de betrokken partijen.
-------	---	--	---------------------------	---	---

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

5.1.2e

buiten de reikwijdte

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2a

buiten de reikwijdte

12397	Mondeling	Parlementair agenda punt [20-12-2016] - Spoor	Voor de zomer van 2017 informeert de staatssecretaris de Kamer over het effect van de herpositionering van ProRail op een eventuele btw-afdracht.	5.1.2e, 5.1.2e (DG Mobiliteit)	16-05-2018 Gezamenlijk met ProRail wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van de omvang van deze effecten en aan de mogelijkheden om ze te mitigeren. Op dit moment worden twee varianten onderzocht. Ik verwacht na de zomer meer duidelijkheid te kunnen bieden over de mogelijkheden van beide varianten.	16-05-2018 Gezamenlijk met ProRail wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van de omvang van deze effecten en aan de mogelijkheden om ze te mitigeren. Op dit moment worden twee varianten onderzocht. Ik verwacht na de zomer meer duidelijkheid te kunnen bieden over de mogelijkheden van beide varianten.	01-10-2018
-------	-----------	---	---	--------------------------------------	---	---	------------

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

12583	Schriftelijk	Uitgaande brief [23-11-2017] - Positionering ProRail	merover: VervolgDe omvorming van ProRail en het verbeteren en vereenvoudigen van de sturing is een intensief traject dat zorgvuldigheid vergt en dat ik voortvarend ter hand zal nemen. Ik heb met de CEO van ProRail afgesproken om de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid gezamenlijk te realiseren. Op dit moment werken lenW en ProRail samen aan een plan van aanpak en een gezamenlijke	5.1.2e 5.1.2e (DG Mobiliteit)	17-05-2018 In de brief voor het AO van 6 juni wordt ingegaan op planning en proces.	17-05-2018 In de brief voor het AO van 6 juni wordt ingegaan op planning en proces.	30-06-2018
-------	--------------	--	--	----------------------------------	--	--	------------

			transitieorganisatie. Zodra het plan van aanpak beschikbaar is, naar verwachting begin 2018, zal ik uw Kamer nader informeren over de planning en het proces.				
--	--	--	--	--	--	--	--

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

			geld uit de bus.				
12659	Mondeling	Parlementair agenda punt [31-01-2018] - Spoorordening	In het tweede kwartaal van dit jaar ontvangt de Kamer een planning ten aanzien van de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan, waarin zij ook een voorstel zal doen over toezending van regelmatige voortgangsrapportages.	5.1.2e 5.1.2e (DG Mobiliteit)	17-05-2018 Wordt afgedaan in de brief die voor het AO Spoor van 6 juni wordt verzonden.	17-05-2018 Wordt afgedaan in de brief die voor het AO Spoor van 6 juni wordt verzonden.	30-06-2018
12660	Mondeling	Parlementair agenda punt [31-01-2018] - Spoorordening	In de brief die de Kamer in het tweede kwartaal ontvangt over de planning van de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan zal de staatssecretaris de Kamer tevens informeren over wat de omvorming betekent voor het ministerie, de lange termijn kosten van de omvorming, de afstemming van de omvorming in Europees verband en de relatie van de omvorming met het Toekomstbeeld OV.	5.1.2e 5.1.2e (DG Mobiliteit)	17-05-2018 Wordt afgedaan in de brief die voor het AO Spoor van 6 juni wordt verzonden.	17-05-2018 Wordt afgedaan in de brief die voor het AO Spoor van 6 juni wordt verzonden.	30-06-2018

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

buiten de reikwijdte

5.1.2e

5.1.2e

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

buiten de reikwijdte

5.1.2e

buiten de reikwijdte

agenda

Bestuurskern

Directie
Bestuursondersteuning
Bestuursadvies

Den Haag
Postbus 91503
2509 EC Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M 5.1.2e
5.1.2e@minienm
.nl

Datum

11 juni 2018

Betreft	Stafoverleg staatssecretaris met loco-SG
Vergaderdatum	11 juni 2018
Vergadertijd	09:15 - 10:00
Vergaderplaats	Bestuursplein
Deelnemers	Staatssecretaris, loco-SG, programmamanager Transitie ProRail, FMC, DBO-adviseurs, PA, woordvoering

1. Opening en mededelingen

Transitie ProRail

2. Terugblik op AO van 6 juni
3. Voortgangsrapportage (stuk bijgevoegd – bijlage 1)
4. Programmaplan - Work breakdown structure voor de eerste fase op sheet 27 (stuk bijgevoegd – bijlage 2)
5. Lessons learned andere zbo's (beknopt verslag met aandachtspunten omvorming bijgevoegd- bijlage 3)

Zbo-/agentschaps-/aandeelhouderszaken

6. buiten de reikwijdte
7. Rondvraag en sluiting

Voortgangsrapportage Omvorming ProRail: 'Samen anders'

Aan: Staf Stas

Datum: 4 juni 2018

Planning:

Maand	Mijlpaal	Wie	Op schema?
2018			
Maart	14/3 Staf loco-SG over sturing en verantwoording (gedachtenvormend)	Staf loco-SG	
Maart	15/3 Directeurenoverleg IenW (o.a. over sturingsmodel)	Loco-SG	
Maart	20/3 Staf loco-SG over btw-effecten en opbrengsten aftrapbijeenkomst	Staatssecretaris Loco-SG/-team	
Maart	21/3 Gezamenlijke aftrap beide teams	Team IenW ProRail	
Maart	30/3 Gezamenlijke stuurgroep	Loco-SG	
Maart	28/3 Locov	Team IenW ProRail	
April	3/4 Staf loco-SG: wetgeving, plan van aanpak (mondeling), eerste opzet brief, terugblik aftrap medewerkers	Staatssecretaris	
April	6 april Concept Plan van aanpak omvorming	Kernteam IenW-ProRail	
April	16/4 Werkbezoek ProRail waarbij met medewerkers wordt gesproken	Staatssecretaris	
April	20/4 Gezamenlijke stuurgroep	Loco-SG	
April-Mei-Juni	Bijeenkomsten stakeholders Plan van Aanpak	Team	
Mei	Brief aan Tweede Kamer over planning	Staatssecretaris	
Mei	30 mei stuurgroep omvorming	Loco-SG	
Juni	6 juni AO spoor	Staatssecretaris	
Juni	Informeel consultatie stakeholders	team	*
Juli	4 juli stuurgroep omvorming	Loco-SG	
Augustus	29 augustus stuurgroep omvorming	Loco-SG	
Start parlementaire jaar	Start formele consultatie (ARK, ACM, internetconsultatie, etc.)	Staatssecretaris	*
November	Bijeenkomsten stakeholders voortgang	Team	
December	Behandeling in voorportalen MR	Staatssecretaris	
2019			
Maart	Aanbieding bij RvS		*
September	Indiening bij Tweede Kamer		
2020			
April	Indiening Eerste Kamer		
Oktober	Publicatie in staatsblad		
2021			
Januari	Inwerkingtreding		

Voortgang:

Planning

Er is een fasering aangebracht in de werkzaamheden. Voor de eerste fase tot en met eind augustus zijn de op te leveren producten die input vormen voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting opgenomen in een work breakdown structure als bijlage bij het programmaplan. Dit om te garanderen dat die producten tijdig worden opgeleverd.

Met het oog op de gewenste zorgvuldigheid en het kunnen afronden van de benodigde producten zijn in de planning de ruimere tijdspaden voor zo wel de informele als de formele consultatie van de wetgeving verwerkt. Dat blijft een beheerst proces, want daarmee is de datum van inwerkingtreding niet veranderd. Voorzienbaar gevolg is wel het dat bij aanbidding bij de verschillende gremia zoals Raad van State aandacht gevraagd moet worden voor snelle agendering, zoals een ambtelijk spoedadvies.

Activiteit	Oude planning	Nieuwe planning
Start informele consultatie wetgeving (6 weken)	Juni 2018	Augustus – tot 16 september 2018
Wetsvoorstel voor formele consultatie gereed	Augustus 2018	Eind september 2018
Start formele consultatie	Start parlementaire jaar 2018	15 oktober 2018
Aanbidding Raad van State	15 Maart 2019	15 Mei 2019
Indiening Tweede Kamer	2 september 2019	2 september 2019
Indiening Eerste Kamer	30 April 2020	30 april 2020
Inwerkingtreding wet	1-1-2021	1-1-2021

Stakeholders/omgeving

- Op 9 mei heeft een deep dive over het plan van aanpak plaatsgevonden met de consumentenorganisaties uit het locov.
- Op 30 mei staat een gesprek met de Maatschappij voor Beter OV gepland.
- Met goederenvervoerders wordt op 14 juni gesproken in het verlengde van de Spoorgoederentafel.
- Op 20 juni is een themasessie met provincies en vervoerregio's over de omvorming gepland.
- Met het VNG, reizigersvervoerders en aannemers zijn we in gesprek om sessies te organiseren die aansluiten op de behoeften.

Fiscaliteit

Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking van twee scenario's. Zo wordt gezien of het zinvol is om met de belastinginspecteur in gesprek te gaan over de huidige redentatie achter de Btw-positie van ProRail, om zodoende ervoor te zorgen dat ProRail in de toekomst nog steeds Btw-ondernemer blijft voor wat betreft de gebruiksvergoeding. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden tot het aanpassen van de hoogte van de gebruiksvergoeding. Voor de Stuurgroep van 4 juli zal duidelijk zijn welke variant het meest kansrijk is.

Sturing op mensen en middelen

In de Stuurgroep is gevraagd om een betere rapportage over mensen en middelen. Wij willen dan ook een meerjarig bestedingsplan op te stellen voor het programmabudget. Met het bestedingsplan kan conform de wens van de stuurgroep en het directeurenoverleg het inzicht in de kosten voor het programma verhoogd worden en wordt de sturing verbeterd. Ook wordt een rapportage over de fte inzet opgesteld. Deze rapportage wordt 4 juli in de Stuurgroep geagendeerd.

Risico's

Risico	Beheersingsmaatregel	Actueel
Arbeidsvoorwaarden: effect op arbeidsvoorwaarden en rechtspositie	Aanpassen wet en lagere regelgeving. Daarover is afspraak met Minister van BZK gemaakt. Duidelijk maken wat gevolgen wnra zijn: Wel vereisten op het gebied van integriteit en afleggen eed/belofte. Geen gevolgen voor cao, pensioen of arbeidsovereenkomst	Gesprekken met ProRail gestart. Kernteam ProRail en HR ProRail gaan communiceren over de gevolgen van de wnra. Dit kan gevoelig liggen bij personeel en OR. Eerste gesprek met OR ProRail verliep positief.
Fiscaliteit: effect op investeringsruimte	Afspraak met Minister van Financiën gemaakt.	Schriftelijke bevestiging in beleidsbrief.
Fiscaliteit: Via BTW en gebruiksvergoeding effect op prijs treinkaartje	Plan van aanpak gemaakt met oplossingsvarianten.	Focus eerst op gedeeltelijke behoud BTW-status en mogelijke aanpassing VMT-deel gebruiksvergoeding
Wetgeving: datum 1-1-2021 niet gehaald	Wetgevingstraject is kritieke pad voor Plan van aanpak (concept gereed) We werken met een work breakdown structure voor de eerste fase	Risico-inschatting maken op basis van plan van aanpak Planning tussenstappen aangepast

Mensen en middelen (wordt mondeling toegelicht):

Tijdens het opstellen van het Programmaplan is gebruikgemaakt van ondersteuning door Accenture. Dit heeft ervoor gezorgd dat snel stappen konden worden gezet. In de komende fase is deze algemene ondersteuning voor het opzetten van het programma niet meer nodig. Dit contract is dan ook vrijwel geheel beëindigd.

verslag

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Programma Positionering
ProRail (PPP)

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M + 5.1.2e

5.1.2e @minienm.nl

Datum

30 mei 2018

Betreft Opbrengst workshop bevindingen rondgang ZBO's
Vergaderdatum en -tijd 23 mei 2018 12:00 – 16.00
Vergaderplaats Rijnstraat vergadercentrum X 402
Deelnemers 5.1.2e (begeleiding en verslag),
5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e (Pro Rail) 5.1.2e
5.1.2e
5.1.2e (IenW)
Kopie aan 5.1.2e OVS 5.1.2e

Inleiding

In het kader van het programma Omvorming ProRail is door leden van het kernteam Omvorming ProRail en andere betrokken medewerkers van IenW en ProRail een gespreksronde gehouden bij een 10-tal Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's)¹ alsook één agentschap, nl RWS. Doel was om van die andere zbo's (en van RWS) te leren:

- wat hun ervaringen met het zijn van zbo resp. agentschap zijn;
- hoe departementen en zbo's (althans vanuit de invalshoek van de bezochte zbo's) zich t.o.v. elkaar gedragen;
- wat succes- en faalfactoren zijn i.r.t. het realiseren van optimale samenwerking en optimale resultaten.

De uitkomsten die uit deze rondgang naar voren komen zijn tijdens een werkconferentie op 23 mei jl. besproken aan de hand van een presentatie aan de betrokken medewerkers van IenW en ProRail.

Deze notitie vat de rode draden samen van de uitkomsten van de rondgang en de werkconferentie. Daarbij is i.h.b. gekeken naar toepassingsmogelijkheden in de specifieke situatie IenW-ProRail onder het toekomstige zbo-regime.

Daarmee vormt de inhoud van deze rapportage input voor de andere werkstromen en trajecten die in het kader van de Omvorming ProRail

¹ Dit betreft RDW, CBR, NIWO, UWV, SVB, Staatsbosbeheer, COA, NZa, ACM, CAK. Het ZBO Luchtverkeersleiding NL (LVNL) moet nog bevestigd worden. Dit gebeurt volgende week.

worden uitgevoerd.

Uitgangspunten

Om te beginnen zijn er enkele cruciale afwegingen aan de orde, die zoveel mogelijk aan de voorkant van het proces tot zbo-vorming gemaakt moeten worden. Dit betreft of bij de positiebepaling van IenW-ProRail onderling moet worden uitgegaan van:

- *Vertrouwen of controle*
- *Estafette of ploegentijddrit*
- *Hardware en software*

Vertrouwen of controle

Men kan de relatie tussen een moederdepartementen een zbo opvatten als een relatie tussen een principaal en een agent, waarbij de principaal gebruik maakt van veel command&control methoden en financiële prikkels om de agent 'in de greep te houden'.

Men kan echter ook uitgaan van de wens om de relatie zoveel mogelijk vorm te geven op basis van het *vertrouwen* van beide partijen in elkaar en op basis van beider intenties om een zo goed mogelijke bijdrage te leveren. Als dat vertrouwen er onvoldoende is zou dat moeten worden ontwikkeld. In de praktijk is uiteraard altijd van mengvormen sprake, maar niettemin is wel van belang dat je hier als principaal en agent van tevoren over gesproken hebt.

Uit de literatuur en in onze rondgang is gebleken dat de relatie tussen moederdepartement en zbo het best functioneert als sprake is van wederzijds vertrouwen. Vertrouwen ontstaat door transparantie en het voorkomen van verrassingen. Als er een les was die bij alle zbo's naar voren kwam is het deze.

Estafette of ploegentijddrit

Toegepast op de relatie IenW-ProRail impliceren deze twee 'modellen' resp. dat :

- beide partijen elkaar in hun waarde laat en zoveel mogelijk hun eigen ding laat doen; contacten tussen de één en de ander komen dan alleen voor wanneer een taak wordt 'overgedragen' (zoals bij een estafette); Nadeel van dit model is dat de kans op verrassingen groot is.
- beide partijen weliswaar een verschillende rol hebben maar systematisch en veelvuldig met elkaar communiceren gedurende de uitvoering van hun beider taken (zoals bij een ploegentijddrit). De kans op verrassingen is dat minder groot.

Ook hier is in de praktijk van mengvormen sprake, maar ook hier geldt dat het van belang is dat de partijen van tevoren hierover gesproken hebben.

Hardware en software.

Het succes van sturing vereist een goede 'hardware', dat wil zeggen een goede kwaliteit van de wet- en regelgeving en de goede toepassing daarvan bij prioriteitstelling, monitoring, verantwoording etc. Maar zo leert de praktijk, zonder een goede organisatorische 'software' is er ook geen goede 'hard ware'.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Programma Positionering
ProRail (PPP)

Datum

30 mei 2018

Goede software laat zich eenvoudig definiëren als een situatie waarbij de 'goede mensen' op het 'goede tijdstip' het 'goede gedrag' vertonen. Bij de rondgang langs de zbo's hebben we vooral op de invulling van de software gelet.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Programma Positionering
ProRail (PPP)

Bevindingen en aanbevelingen

De bevindingen uit de rondgang langs de collega zbo's en de bespreking op 23 mei leveren de volgende aanbevelingen op:

Datum
30 mei 2018

Hou sturingsvisie kort en krachtig

- niet teveel - en te gedetailleerde dikke boekwerken;
- breng omvang van concessie en protocol terug tot max 20 pagina's met daarin max 10 inhoudelijke hoofdpunten;
- onderzoek of IenW en ProRail kunnen werken met een korte(re) sturingsvisie en daarnaast 'lagere regels', waarin afspraken over meer specifieke punten in staan, uiteraard zonder dat we weer dikke boeken krijgen;
- proces bij eventueel noodzakelijke escalatie vooraf goed regelen.

Laat model eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer goed werken

- investeer op alle niveaus in de onderlinge relatie;
- maak goed en helder onderscheid in taken van de eigenaar en de opdrachtgever, niet alleen op papier, maar vooral in de praktijk;
- hou in ieder geval voorlopig ook tripartite overleggen tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
- streef bij periodieke info uitwisseling over en weer zoveel mogelijk naar één (hoofd)set aan informatie, die (al dan niet in onderdelen) op verschillende overlegtafels komt te liggen.

Realiseer samenwerking binnen P&C cyclus

- verzorg als IenW goede entree van het nieuwe zbo in de P&C cyclus van het Rijk; verkort daarmee de periode van 'gewenning';
- onderzoek tezamen de mogelijkheid van 'portfoliobenadering' bij m.n. investeringsprojecten, waarbinnen het is toegestaan om tussen verschillende uitgavencategorieën onder voorwaarden te schuiven (plussen/minnen)
- zorg als IenW voor een evenwichtige benadering bij kortingen op apparaatsuitgaven, met name in termen van het effect die deze hebben op de mogelijkheid de beleidsdoelen van het ministerie te kunnen halen.

Gebruik KPI's positief

- dus niet strak afrekenen, maar *leren*, bijv. toepassing richten op het 'goede' gesprek als de indicatoren niet gehaald zijn; hoe komt het, wat doen we eraan en last but not least: wat zegt niet halen over de KPI's zelf?
- boetes als sanctiemiddel niet adequaat.

Optimaliseer overlegstructuur

- pluk beiden de vruchten van het ploegentijddritmodel, maar val je 'je ploeggenoten' niet onnodig lastig;
- bezie als departement vooral wat je allemaal *niet* hoeft te weten;
- voor het zbo geldt: geen 'gesloten boeken';

- hou tezamen periodiek werkconferenties over onderwerpen met een lange termijn- strategische adem;
- nodig als departement (de voorzitter van) de RvB periodiek uit als gast bij de Bestuursraad;
- laat ProRail deelnemen aan de audit c.ie van IenW;
- kom info uitwisseling op vaste momenten overeen, maar dit moet je niet rigide toepassen.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Programma Positionering
ProRail (PPP)

Datum
30 mei 2018

Profiteer van adviezen door zbo, onder meer door goede toepassing van uitvoeringstoetsen (UT's)

- doel, opzet en tijdstip van UT's goed inregelen, dus bijv. geen *end of pipe benadering* vanuit het departement;
- UT bij een conceptwetsvoorstel als bijlage meesturen naar de TK;
- aan de voorkant helderheid creëren i.r.t. adviesrol *buiten* UT's, inzake o.m.:
 - o gewenste inhoud van adviezen;
 - o alleen gevraagd of ook ongevraagd;
 - o status (openbaar, open voor 'amendementen' vanuit IenW).

Ga na of een RvT/RvA en een AC nuttige rol kan vervullen, zoals:

- op het terrein van goede checks and balances;
- optreden als buffer tussen politiek/beleid en uitvoering, waardoor je het risico vermindert dat 'alle ballen op het departement' worden afgeschoten.
- Het is daarbij van belang het gekozen arrangement robuust in te vullen. Blijvende betrokkenheid van de top van het departement is belangrijk om te voorkomen dat overleggen een ceremonieel karakter krijgen.

Zet je HRM-instrument goed in, bijv.:

- om waar nodig de gewenste publieke waardeoriëntatie te laten zien;
- uitvoerders meer affiniteit aan te leren m.b.t. het functioneren van de politieke arena;
- personele uitwisseling op structurele basis toepassen.

Maak goede afspraken over rol zbo bij externe communicatie

- externe communicatie door het zbo zou moeten mogen, vooral over praktische uitvoeringsaspecten, en kan zelfs leiden tot versterking van beide partijen;
- maar wel voorwaarden:
 - o verras elkaar sowieso niet;
 - o presenteer dat IenW en ProRail voor hetzelfde resultaat staan, maar verschillende rollen spelen!
 - o stel een gedragscode op waarin aan de voorkant wordt geregeld wanneer een zbo wel en niet naar buiten mag, waarmee en naar wie.

agenda

Bestuurskern

Directie
Bestuursondersteuning
Bestuursadvies

Den Haag
Postbus 91503
2509 EC Den Haag

Contactpersoon

5.1.2e

M 5.1.2e
5.1.2e @minienm
.nl

Datum

19 juni 2018

Betreft	Stafoverleg staatssecretaris met loco-SG
Vergaderdatum	27 juni 2018
Vergadertijd	09:30 - 10:15
Vergaderplaats	Maaszaal
Deelnemers	Staatssecretaris, loco-SG, programmamanager Transitie ProRail, FMC, DBO-adviseurs, PA, woordvoering

1. Opening en mededelingen

Transitie ProRail

2. Voortgangsrapportage (stuk bijgevoegd)
3. Vraagstukken uitwerking zbo (sheets bijgevoegd)
N.a.v. vragen vorige staf stas (notitie zbo-ervaringen ter achtergrond bijgevoegd)
4. Nadere informatie BTW (stuk bijgevoegd, wordt mondeling nader toegelicht)

Zbo-/agentschaps-/aandeelhouderszaken

5. Rondvraag en sluiting

Voortgangsrapportage Omvorming ProRail: 'Samen anders'

Aan: Staf Stas

Datum: 27 juni 2018

Planning:

Maand	Mijlpaal	Wie	Op schema?
2018			
Maart	14/3 Staf loco-SG over sturing en verantwoording (gedachtenvormend)	Staf loco-SG	
Maart	15/3 Directeurenoverleg IenW (o.a. over sturingsmodel)	Loco-SG	
Maart	20/3 Staf loco-SG over btw-effecten en opbrengsten aftrapbijeenkomst	Staatssecretaris Loco-SG/-team	
Maart	21/3 Gezamenlijke aftrap beide teams	Team IenW ProRail	
Maart	30/3 Gezamenlijke stuurgroep	Loco-SG	
Maart	28/3 Locov	Team IenW ProRail	
April	3/4 Staf loco-SG: wetgeving, plan van aanpak (mondeling), eerste opzet brief, terugblik aftrap medewerkers	Staatssecretaris	
April	6 april Concept Plan van aanpak omvorming	Kernteam IenW-ProRail	
April	16/4 Werkbezoek ProRail waarbij met medewerkers wordt gesproken	Staatssecretaris	
April	20/4 Gezamenlijke stuurgroep	Loco-SG	
April-Mei-Juni	Bijeenkomsten stakeholders Plan van Aanpak	Team	
Mei	Brief aan Tweede Kamer over planning	Staatssecretaris	
Mei	30 mei stuurgroep omvorming	Loco-SG	
Juni	6 juni AO spoor	Staatssecretaris	
Juni	Informele consultatie stakeholders	team	
Juli	4 juli stuurgroep omvorming	Loco-SG	
Augustus	Start informele consultatie (ARK, ACM, internetconsultatie, etc.)	team	
Augustus	29 augustus stuurgroep omvorming	Loco-SG	
September	Gateway Review	Bureau Gateway	
September	Informele consultatie Europese Commissie	Team	
Oktober	Start formele consultatie	Staatssecretaris	
November	Bijeenkomsten stakeholders voortgang	Team	
December	Behandeling in voorportalen MR	Staatssecretaris	
2019			
Mei	Aanbieding bij RvS		
September	Indiening bij Tweede Kamer		
2020			
April	Indiening Eerste Kamer		
Oktober	Publicatie in staatsblad		
2021			
Januari	Inwerkingtreding		

Voortgang:

Stakeholders/omgeving

- Op 9 mei heeft een deep dive over het plan van aanpak plaatsgevonden met de consumentenorganisaties uit het locov.
- Op 30 mei is gesproken met de Maatschappij voor Beter OV gepland.
- Met goederenvervoerders is op 14 juni gesproken voorafgaand aan de Spoorgoederentafel.
- Op 15 juni zijn de aannemers bijgepraat over de omvorming.
- Op 20 juni heeft een themasessie met provincies en vervoerregio's over de omvorming plaatsgevonden.
- Onder gemeenten is een enquête uitgezet in samenwerking met het VNG. Voor een afzonderlijke sessie bleek onvoldoende animo.
- Op 27 juni is een sessie met hogere stafmedewerkers en midden-managers van NS gehouden.

Daarnaast is vanuit verschillende werkstromen ook met stakeholders gesproken. Denk hierbij aan de vraag hoe stakeholders te betrekken bij het zbo (uitwerking motie Jetten)

Uit de verschillende stakeholdergesprekken zijn nog geen punten gekomen die niet in beeld waren.

Gateway Review

In september zal door Bureau Gateway (BZK) een Gateway Review worden uitgevoerd. Voor deze Review worden bij zowel IenW als ProRail interviews uitgevoerd. Aan de Review ligt de volgende vraag in concept voor:

In hoeverre zijn de randvoorwaarden aanwezig en zijn het doel en de scope bij alle betrokkenen helder zodat de daadwerkelijke transitie van ProRail naar zbo gerealiseerd kan worden?

Door deze Gateway Review in september, vlak voor de formele consultatie, te organiseren wordt een extra controle ingebouwd van de stand van zaken voordat de tweede fase (uitwerking sturingsvisie en lagere regelgeving) start.

Advisering Raad van State

HBJZ heeft overleg gevoerd met de directeur Wetgeving van de Raad van State ter voorbereiding van spoedige advisering. Afgesproken is dat ambtelijk RvS inhoudelijk wordt meegenomen als de uitkomsten van de internetconsultatie bekend zijn. Dan zal ook bekeken worden of voorlichting aan een aantal Staatsraden nodig is om de advisering daarna soepel te laten verlopen.

Behoud pensioenregeling bij Spoorwegpensioenfonds

Om de medewerkers van ProRail de pensioenregeling bij het Spoorwegpensioenfonds te laten behouden, is het noodzakelijk dat de Minister van BZK een ministeriele regeling wijzigt waarmee ProRail zal worden uitgezonderd van de verplichte aansluiting bij het ABP. Voor deze regeling is de instemming met het ABP noodzakelijk.

De Stichting pensioenfonds ABP heeft aangegeven in te kunnen stemmen met een eventueel verzoek van de minister van BZK om de werknemers van ProRail uit te zonderen van de verplichte deelneming op grond van de Wet Privatisering ABP. De werknemers van ProRail zullen daardoor na de omvorming kunnen blijven deelnemen aan het Spoorwegpensioenfonds. Aan de wijziging van de ministeriele regeling en daarmee het behoud van de pensioenregeling bij het Spoorwegpensioenfonds staat daarmee niets meer in de weg.

Europese Commissie

Donderdag 14 juni hebben we contact gehad met de Europese Commissie en afgesproken dat we medio september naar Brussel gaan in het kader van de informele consultatie. De exacte datum wordt in overleg bepaald.

Risico's

Risico	Beheersingsmaatregel	Actueel
Arbeidsvoorwaarden: effect op arbeidsvoorwaarden en rechtspositie	Aanpassen wet en lagere regelgeving. Daarover is afspraak met Minister van BZK gemaakt. Duidelijk maken wat gevolgen wnra zijn: Wel vereisten op het gebied van integriteit en afleggen eed/belofte. Geen gevolgen voor cao, pensioen of arbeidsovereenkomst	Het ABP is akkoord dat medewerkers van ProRail deel blijven uitmaken van het SPF.
Fiscaliteit: effect op investeringsruimte	Afspraak met Minister van Financiën gemaakt.	Schriftelijke bevestiging in beleidsbrief.
Fiscaliteit: Via BTW en gebruiksvergoeding effect op prijs treinkaartje	Plan van aanpak gemaakt met oplossingsvarianten.	Focus eerst op gedeeltelijke behoud BTW-status en mogelijke aanpassing VMT-deel gebruiksvergoeding
Wetgeving: datum 1-1-2021 niet gehaald	Wetgevingstraject is kritieke pad voor Plan van aanpak (concept gereed) We werken met een work breakdown structure voor de eerste fase	Planning tussenstappen aangepast

Mensen en middelen:

Werkstroom/expertise	Actie
Fiscaliteit (excl. Gebruiksvergoeding)	5.1.2e ProRail) is aangesteld als trekker. Hiermee is de bemensing voorlopig compleet.



Staf stas – Loco Sg 27 juni 2018

Samen Anders – Omvorming
ProRail tot zbo

2/20/2023



Inhoud

1. Schuulpunten
2. P&C-cyclus
3. RvT/RvA
4. Rol zbo bij communicatie
5. Escalatieladder nu en straks
6. BTW



1. Schuarpunten: Welke onderwerpen leiden komende weken mogelijk tot discussie? 1/2

Onderwerp	Issue
Eigendom HSWI	Juridisch eigendom bij de Staat (rol RvB) of volledig eigendom bij ProRail (+wettelijke beperkingen)?
Openbaar gezag/ Bevoegdheden	Openbaar gezag is constituerende voorwaarde zbo. Kans: sneller knoop doorhakken in plaats van eindeloos polderen. ProRail is zeer terughoudend (vrees dat samenwerking met sector er onder leidt).
Systeemintegratie	Kans: betere afstemming materieel en infra maatschappelijk optimaal. Mogelijkheid: ProRail bevoegdheid geven. Aandachtspunt: ProRail als infrabeheerder heeft eigen belangen. Optie: geeft ProRail alleen adviesbevoegdheid
Intern toezicht	Voorkeur ProRail: Raad van toezicht met bevoegdheden. Aandachtspunt: waar ligt loyaliteit RvB? Bij RvT of eigenaar? Bij Raad van Advies blijft er direct toezicht door eigenaar, dat past beter bij de systeemverantwoordelijkheid van de minister. Aandachtspunt: trekt RvA gewenste profiel? Is eigenaar hier op toegerust?



1. Schuulpunten: Welke onderwerpen leiden komende weken mogelijk tot discussie? 2/2

Onderwerp	Issue
Gebruikersraad	<p>Kans: meer horizontale betrokkenheid. Echter: weinig steun onder stakeholders. Aandachtspunt: hoe komen we tegemoet aan motie Jetten?</p> <p>Het dilemma: vertrouwen op ProRail en intrinsieke motivatie tegenover alles regelen en vastleggen in de wet</p>
Sturing	<p>Sturing kan eenvoudiger en meer op hoofdlijnen.....maar wat laten we los?</p> <ul style="list-style-type: none">• Voorbeeld: Door de omvorming tot zbo krijgt IenW de rollen van eigenaar en opdrachtgever. De rol van eigenaar gaat verder dan die van aandeelhouder. Dit zou kunnen betekenen dat er meer sturing op de bedrijfsvoering gaat plaatsvinden. Aan de andere kant is de vraag hoeveel vrijheidsgraden de zbo in de uitvoering van beheer, onderhoud, vervanging en aanleg moet krijgen om bedrijfseconomisch en doelmatig te kunnen opereren.
Bezoldiging	<p>Zal de bezoldiging van de bestuursvoorzitter van ProRail conform de WNT plaatsvinden?</p> <p>Nog voor de omvorming tot zbo zal een nieuwe benoemingsronde voor de Raad van Bestuur plaatsvinden.</p>



2. Planning en Controlcyclus

- De vier bestaande sturingslijnen (concessiesturing, subsidieaanvraag BOV, subsidieaanvragen Aanleg, sturing via aandeelhouder/AVA) worden zoveel mogelijk geïntegreerd in één sturingslijn: de begrotingscyclus
- De nieuwe P&C-cyclus moet naadloos aansluiten op de IenW-begrotingscyclus. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van bestaande documenten en procedure
- De beleidsprioriteitenbrief wordt startbrief met beleidsmatige *en* budgettaire kaders
- In de wet worden alleen de hoofdlijnen en hoofdmomenten vastgelegd; uitwerking volgt in lagere regelgeving



3. RvT/RvA: twee varianten

A. Raad van Toezicht, te benoemen door de minister, met als onderdeel daarvan een Audit Committee (AC). De RvT:

- treedt op als adviseur van het bestuur
- Is interne sparringpartner voor het bestuur van het zbo
- vervult een functie bij het signaleren van risico's die de minister kan benutten bij de invulling van zijn toezichtverantwoordelijkheid.
- Heeft toezichtsbevoegdheid bedrijfsvoering incl. uitvoering beleid
- Een RvT kijkt af van het kabinetsbeleid en zal derhalve in de ministerraad moeten worden besproken

De AC toetst financiële informatie alvorens deze aan eigenaar voor te leggen.

B. Raad van Advies, te benoemen door de minister, en separaat een Audit Committee. De RvA:

- Treedt net als de RvT op als adviseur van het bestuur
- Is interne sparringpartner voor het bestuur van het zbo zijn
- vervult een functie bij het signaleren van risico's die de minister kan benutten bij de invulling van zijn toezichtverantwoordelijkheid.
- De RvA heeft echter geen toezichthoudende bevoegdheden.

De AC heeft in deze variant wel een toezichthoudende functie en toetst financiële verantwoording van het zbo alvorens deze aan de eigenaar wordt voorgelegd.



4. Rol zbo bij externe communicatie

Algemeen:

- Uitgangspunt is dat beide partijen elkaar niet verrassen.
 - In dit verband kun je ook denken aan de opstelling van een gedragscode waarin aan de voorkant wordt geregeld wanneer een zbo wel en wanneer niet naar buiten mag en waarmee dan.
 - waarover, hoe en binnen welk domein ProRail 'naar buiten' mag;
 - welke communicatierol ProRail heeft in *'de totale keten.'*

Relatie tot adviesrol

- Als zbo kan ProRail een uitgebreidere en wellicht formele adviesrol hebben t.o.v. het departement. Dit betekent dan wel dat ProRail haar rol in de media anders moet invullen (niet over beleidsmatige issues communiceren, tenzij afgestemd).



5. Escalatieladder nu en straks

Beheerconcessie

- Overleg – op verschillende niveaus
 - Opleggen verbeterprogramma
 - Boete (geldsom), eventueel na herstelperiode
 - Intrekking concessie
-
- Voornamelijk bij opdrachtgever die toeziet op uitvoering beleid / kwalitatieve eisen (operationele prestaties)

zbo ProRail

- Overleg – op verschillende niveaus
 - Goedkeuring onthouden aan besluiten
 - Beleidsregels vaststellen → Verscherpt toezicht
 - Uitgebreidere of frequentere verantwoording vragen
 - Monitoringsprogramma's opzetten
 - Verbeterplannen vragen
 - Audits en evaluaties laten uitvoeren
 - Ingrijpen in directie
 - Taakverwaarlozingsbevoegdheid
-
- Opdrachtgever ziet toe op uitvoering beleid / kwalitatieve eisen (operationele prestaties)
 - Eigenaar ziet toe op bedrijfsvoering en financiën.



6. BTW (zie bijlage 3 voor separaat memo)

- ProRail wordt nu gezien als btw-ondernemer en heeft vooraftrek. De btw is daardoor geen onderdeel van de kosten van ProRail die worden doorberekend aan gebruikers. Indien ProRail niet meer wordt gezien als btw-ondernemer verdwijnt de vooraftrek. De door ProRail betaalde btw komt dan in de kostenbasis van ProRail die doorberekend wordt in de gebruiksvergoeding.
- Gebleken is dat in de btw-sfeer geen oplossing mogelijk is zonder het hele doel van de omvorming geweld aan te doen: juist de publieke rechtsvorm en de publieke taak (wettelijke taken) behelzen de doelstelling van de zbo-vorming.
- Gekeken wordt nu om de effecten van het wegvallen van de status van btw-ondernemer te mitigeren binnen de gebruiksvergoeding. Hiervoor zijn drie oplossingsrichtingen in het vizier:
 1. De kostenbasis: kunnen belastingen beschouwd worden als een kostensoort die geen onderdeel (hoeven) zijn van de kostenbasis?
 2. Hoogte van de kosten: kunnen belastingen bij het bepalen van de hoogte van de kosten buiten beschouwing worden gelaten?
 3. Extra heffing: kan een vermindering van de extra heffing het btw-effect (deels) mitigeren?
- De verwachting is dat in de eerste helft van juli een besluit over de te hanteren oplossingsrichting aan u kan worden voorgelegd. Deze werken we dan in de zomer uit, zodat er voor de start van de internetconsultatie in oktober een uitgewerkte oplossing ligt.
- Mocht uit verdere analyse voor de zomer blijken dat een oplossing binnen de gebruiksvergoeding niet mogelijk is, dan komt alternatieve compensatie van de sector in beeld.

Redeneerlijn btw-effect omvorming ProRail

Wordt mondeling nader toegelicht in de staf

Aanleiding

De omvorming van ProRail tot zbo kan structurele btw-effecten hebben. Dit kan vervolgens weer effecten hebben op de gebruiksvergoeding die bij gebruikers van het spoor in rekening wordt gebracht. Achtergrond is dat ProRail thans wordt gezien als btw-ondernemer en vooraftrek heeft. De btw is daardoor geen onderdeel van de kosten van ProRail die worden doorberekend aan gebruikers. Indien ProRail niet meer wordt gezien als btw-ondernemer en verdwijnt de vooraftrek. De door ProRail betaalde btw komt dan in de kostenbasis van ProRail die doorberekend wordt in de gebruiksvergoeding. Op de gebruiksvergoeding wordt ook geen btw geheven die vervoerders op hun beurt kunnen meenemen in hun vooraftrek. Het wegvallen van de status van btw-ondernemer Dit leidt tot hogere kosten voor vervoerders, terwijl de doelstelling is om kosten voor vervoerders niet te laten stijgen als gevolg van de zbo-omvorming ('treinkaartje wordt niet duurder').

Geen oplossing in btw-sfeer

Onderzocht is of een oplossing binnen de btw-sfeer mogelijk is. Hoofregel is dat wanneer sprake is van een organisatie met een publieke rechtsvorm die een wettelijke taak uitvoert geen sprake is van een btw-ondernemer. Nu duidelijk is hoe het takenartikel in de instellingswet vorm krijgt, is duidelijk geworden dat het zbo straks onder de hoofregel zal vallen. Bekeken is of creatieve redeneringen ('muizengaatje'), bijvoorbeeld een uitsplitsing in wettelijke taken en niet-wettelijke taken, een oplossing mogelijk zouden maken. Gebleken is dat geen oplossing mogelijk is zonder het hele doel van de omvorming geweld aan te doen: juist de publieke rechtsvorm en de publieke taak (wettelijke taken) behelzen de doelstelling van de zbo-vorming. Een oplossing in de btw-sfeer is dus niet voorhanden.

Oplossingsrichtingen binnen gebruiksvergoeding

Gekeken is om de effecten van het wegvallen van de status van btw-ondernemer te mitigeren binnen de gebruiksvergoeding. Hiervoor zijn drie oplossingsrichtingen in het vizier gekomen:

1. De kostenbasis: kunnen belastingen beschouwd worden als een kostensoort die geen onderdeel (hoeven) zijn van de kostenbasis?
2. Hoogte van de kosten: kunnen belastingen (en eventueel andere kosten) bij het bepalen van de hoogte van de kosten buiten beschouwing worden gelaten?
3. Extra heffing: kan een vermindering van de extra heffing het btw-effect (deels) mitigeren?

Hierbij hebben optie 1 en 2 de voorkeur, omdat met vermindering van de extra heffing de beleidsruimte die de extra heffing oplevert kleiner wordt of wegvalt. Het voorlopige beeld op basis van een eerste analyse is dat een oplossing mogelijk kan zijn. De mogelijkheden worden met name begrensd door Europese regelgeving.

Proces

De eerste analyse wordt op dit moment intern getoetst en met ProRail besproken. Daaruit zal een voorkeursoptie moeten komen en een verdere uitwerking hiervan inclusief te nemen vervolgstappen. Streven is in de eerste helft van juli een besluit over de te hanteren oplossingsrichting aan u voor te leggen. In de zomer kan de oplossingsrichting dan handen en voeten worden gegeven (bijv. eventuele wijziging van regelgeving opstellen en afstemming met ACM), zodat voor de consultatie van oktober een uitgewerkte oplossing klaarligt.

Mocht toch uit verdere analyse blijken dat een oplossing binnen de gebruiksvergoeding niet mogelijk is, dan komt alternatieve compensatie van de sector in beeld. Op dit moment wordt alternatieve compensatie nog niet actief uitgewerkt. Dat zou in de zomer moeten gebeuren als onverhoopt de gebruiksvergoeding geen ruimte biedt voor een oplossing. Alternatieve compensatie lijkt op voorhand niet eenvoudig gezien onder andere de beperkingen op het gebied van staatssteun. Des te meer reden om volop in te zetten op een oplossing binnen de gebruiksvergoeding.