

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
30 november 2018

Onderwerp
Wet Publiekrechtelijk
omvorming Prorail

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 19 oktober 2018 heeft u de voorgenomen Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing. Het wetsvoorstel regelt de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. De omvorming heeft tot doel om:

- de organisatie van ProRail vorm te geven vanuit de publieke taken die ProRail uitvoert;
- de aansturing van ProRail te vereenvoudigen, en
- de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen (jaarlijks ruim 2 miljard euro) te versterken.

Met het wetsvoorstel geeft het kabinet uitvoering aan eerdere politieke besluiten die zijn genomen met betrekking tot de positionering van ProRail in het publieke domein en tot de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid.¹ Aldus beoogt het voorstel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail en wil het een sturing- en toezichtarrangement bewerkstelligen dat is toegespitst op de publieke taak van ProRail. Een randvoorwaarde is dat moet worden voldaan aan de onafhankelijkheidseisen die Europese richtlijnen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder stellen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 678, nr. 16, blz. 9, en Kamerstukken II 2016/17, 25 268, nr. 139.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat het voorliggende wetsvoorstel uitvoering geeft aan reeds eerder genomen politieke besluiten. Deze besluiten zijn gebaseerd op de constatering dat in het verleden geen andere partijen dan ProRail en haar rechtsvoorgangers zich kwalificeerden voor het beheer van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. Het opdelen van deze infrastructuur leidt bovendien naar verwachting tot hoge afstemmingskosten tussen de beheerders van de verschillende delen van de infrastructuur. Het kabinet concludeert op basis hiervan dat het onwaarschijnlijk is dat het beheer van (delen van) de hoofdspoorweginfrastructuur aan andere partijen dan ProRail zal worden uitbesteed. Bovendien acht het kabinet de hoofdspoorweginfrastructuur van strategisch belang voor Nederland. Het vindt dat daardoor het beheer ervan een overheidstaak is. Het kabinet is verder van mening dat de huidige sturing en verantwoording (onder meer via de concessieverlening) niet goed bij de aard van deze taak past: de publieke belangen bij de spoorweginfrastructuur kunnen volgens het kabinet niet anders dan in algemene termen worden omschreven.

Het kabinet is van mening dat interne verzelfstandiging (dienstonderdeel, agentschap) niet voldoet aan de specifieke eisen die het Europese recht stelt aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder. Het kiest daarom voor externe verzelfstandiging, en meer specifiek voor de vorm van het zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Andere organisatievormen plaatsen de beheerder te ver op afstand van de minister en voldoen daarom niet aan de politieke wens om de overheid nauw betrokken te laten zijn bij de aansturing van de organisatie en meer zeggenschap te hebben over de wijze van (financiële) verantwoording.

Het college constateert dat de toelichting bij het wetsvoorstel aandacht besteedt aan de overwegingen die ten grondslag liggen aan de principiële keuze om ProRail om te vormen tot publiekrechtelijke organisatie.

2. Minder belastende alternatieven

Hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting (*Principiële beslissing tot omvorming tot een zbo*) zet de uitgangspunten op een rij die van belang zijn bij de keuze voor het nieuwe organisatie-model. De toelichting maakt voor verschillende modellen inzichtelijk welke aspecten wel en niet passen bij de uitgangspunten die van belang zijn voor ProRail en haar taakuitvoering. Het kabinet acht een zbo het meest passend als organisatie-model voor ProRail. Daarbij zijn ook de kaders betrokken voor een zelfstandig bestuursorgaan die volgen uit de Kaderwet.²

Het college constateert dat de Memorie van Toelichting argumenten geeft om ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid.

² De Memorie van Toelichting geeft op pagina 17 aan dat “een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend kan worden ingesteld indien: a) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid; b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.”

3. Werkbare uitvoeringswijze

In de huidige situatie is reeds vastgelegd dat ProRail haar stakeholders consulteert over de uitoefening van haar taken. Het wetsvoorstel borgt deze eisen inzake betrokkenheid van stakeholders. De bestaande overlegstructuren en -gremia bieden volgens het voorstel ProRail kansen om samen met stakeholders te werken aan optimalisatie van ingerichte processen. Het wetsvoorstel bepaalt dat ProRail in het jaarverslag verantwoording zal afleggen over de samenwerking met de sector en over de wijze waarop zij stakeholders betreft bij haar voornemens en besluiten. Een ministeriële regeling zal uitwerken aan welke eisen het jaarverslag op dit aspect moet voldoen. Het college vraagt om daarbij aandacht te besteden aan de gevolgen die de omvorming van ProRail heeft voor de interne werkwijze en bedrijfsvoering van de organisatie. Vanuit regeldrukperspectief is het van belang dat de nieuwe organisatievorm en de veranderde relatie met het ministerie niet leiden tot werkprocessen die door ProRail als meer belastend worden ervaren.

Vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur

ProRail B.V. is in de huidige situatie een btw-ondernemer. Door de omvorming van ProRail verandert deze situatie. Voor zover activiteiten van het zbo als 'overheidshandelingen' worden aangemerkt, kan ProRail in de nieuwe situatie de betaalde btw niet meer verrekenen met de af te dragen btw. De toelichting merkt op dat voor activiteiten die door derden worden gefinancierd, dit zonder aanvullende maatregelen tot een kostenstijging zal leiden. Tot die derden behoren vervoerders die een gebruiksvergoeding aan het zbo betalen, en als mogelijke afgeleide daarvan de klanten van de vervoerders (reizigers en verladers). De toelichting geeft aan dat op dit moment *"oplossingsrichtingen in kaart worden gebracht om dit ongewenste effect te mitigeren"*.

De Kamerbrief van 23 november 2017 over de positionering van ProRail merkt het volgende op over het uitgangspunt *Geen hogere kosten voor derden*: *"Ook heeft uw Kamer via enkele moties van de leden Van Helvert en Hoogland gevraagd de omvorming zodanig vorm te geven dat deze geen invloed heeft op de prijs van het treinkaartje en de gebruiksvergoeding. Hierbij heeft het lid Bruins verzocht het punt 'geen kosten bij de gebruikers' nader uit te werken en alle opties te onderzoeken."*

Ook de Memorie van Toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel benoemt op pagina 37 nogmaals het uitgangspunt dat hogere kosten voor derden worden voorkomen.

Voor goed onderbouwde besluitvorming is inzicht in financiële processen en de (kosten)effecten van het wetsvoorstel voor alle betrokken partijen van belang.

3.1 Het college adviseert in de toelichting aard en omvang van het btw-aspect nader uit te werken voor de verschillende betrokken partijen, evenals de gevolgen van de mitigerende maatregelen.

Wijzigingen in informatiestromen

Paragraaf 6.4.2 van de Memorie van Toelichting besteedt expliciet aandacht aan de te verwachten regeldrukeffecten. De verwachting is dat de omvorming van ProRail niet leidt tot een wijziging van de omvang van de nalevingskosten of de informatieverplichtingen van vervoerders. De toelichting geeft aan dat *"nog bezien wordt in hoeverre bestaande privaatrechtelijke verhoudingen tussen ProRail en vervoerders kunnen worden omgezet naar publiekrechtelijke verhoudingen, bijvoorbeeld met betrekking tot capaciteitsverdeling."*

Maar dat “de omvang van de gegevensstromen tussen ProRail en vervoerders of de verplichtingen van vervoerders zullen als gevolg daarvan waarschijnlijk niet wijzigen. Een mogelijke toename van de regeldruk als gevolg van de vervanging van overeenkomsten door publiekrechtelijke rechtshandelingen, heeft dus materieel geen effecten voor vervoerders.”

Eventuele informatieverplichtingen kunnen volgens ATR ook volgen uit de bepaling in de Kaderwet dat “een zbo de minister desgevraagd alle voor de uitoefening van dienst benodigde inlichtingen verschaft”.

Het college acht duidelijkheid over de informatiestromen van groot belang voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de bepalingen die volgen uit de omvorming van ProRail.

3.2 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken of wijzigingen in de informatiestromen aan de orde zullen zijn, en zo ja in hoeverre dit eenmalige of structurele regeldrukgevolgen tot gevolg heeft.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting maakt duidelijk dat de regeldrukeffecten als gevolg van de omvorming van ProRail (zeer) beperkt zullen zijn. Het college deelt deze analyse gelet op de inhoud en uitwerking van het voorstel. Wijzigingen in de informatiestromen kunnen echter regeldrukgevolgen hebben, zoals ook bij onderdeel 3 benoemd. Als deze wijzigingen aan de orde zijn, dienen de regeldrukgevolgen ervan te zijn opgenomen in de toelichting, conform de Rijksbrede methodiek.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van wijzigingen in informatiestromen uit te werken in de toelichting conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij de voorgenomen Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met ons advies rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

Voorzitter

Secretaris