

Kenmerk

Datum 4 april 2022

Tel.nr.

Betreft Omvorming ProRail

Tweede Kamer

Leden van de vaste commissie voor
Infrastructuur en Waterstaat

Geachte leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat,

Binnenkort staat in uw Kamer de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming van ProRail (35396) gepland. Hierbij informeren wij, als gezamenlijke sectorpartijen op en rond het spoor, u nogmaals over het feit dat wij tegen dit wetsvoorstel zijn. In deze brief lichten wij dit nader toe.

Maatschappelijk belang spoorvervoer

- Goed personen- en goederenvervoer per spoor is van groot maatschappelijk belang. Het is een randvoorwaarde voor sterke economische ontwikkeling én een noodzakelijk middel om onze duurzaamheidsambities te realiseren. Voor personenvervoer is de trein het enige 100% duurzame alternatief op middellange afstanden dat nu al beschikbaar is, maar ook het spoorgoederenvervoer herbergt een enorm potentieel en levert reeds een flinke bijdrage aan het verlagen van filedruk en het verminderen van CO₂-uitstoot.
- Binnen de huidige constellatie functioneren alle actoren op en rond het spoor steeds beter. We zien nog steeds ruimte voor verbetering van de prestaties op het spoor, maar de huidige kaders bieden daarvoor voldoende mogelijkheden. Een kostbare en bureaucratische reorganisatie van ProRail draagt daar niet aan bij en brengt zelfs forse risico's met zich mee voor de maatschappelijke prestaties op en rond het spoor.

Kern: wetsvoorstel onnodig, risicovol en kostbaar

- In de afgelopen jaren heeft de sector diverse malen zorgen geuit over dit wetsvoorstel. Kern is dat wij het een oplossing vinden voor een niet-bestaand probleem. Dit wordt ondersteund door de Raad van State die in zijn advies schrijft dat het voorliggende wetsvoorstel geen knelpunten oplost, dat een analyse van de eventuele knelpunten binnen de huidige constellatie ontbreekt en dat ook niet helder is in welke mate dit voorstel daarvoor dus een oplossing is. Daarbij merkt de Raad van State op dat het wetsvoorstel risico's met zich meebrengt die gevolgen kunnen hebben 'voor het draagvlak voor het beleid voor de spoorsector, de onderlinge verhoudingen, de noodzakelijke nauwe samenwerking', die 'uiteindelijk afbreuk kunnen doen aan de prestaties van de spoorsector.' Dit is ook precies de zorg van de sector.
- Bovendien zijn de prestaties van ProRail in de afgelopen jaren verbeterd, mede dankzij de nauwe samenwerking met de sector en het ministerie van IenW. Het wetsvoorstel is dus niet nodig. Wij vrezen dat dit wetsvoorstel de huidige – in wetgeving vastgelegde – verbeterde samenwerking nodeloos onder druk zet.
- Met de voorgestelde omvorming van ProRail veranderen de verhoudingen en rollen in de sector. Het is een reëel risico dat de sector in zichzelf keert om uit te vinden wat dit allemaal betekent. Volgens ons kan die energie beter worden gestoken in het realiseren van maatschappelijke opbrengsten.

- Daar komt bij dat de voorgestelde omvorming van ProRail veel ambtelijke capaciteit en geld kost die niet besteed kunnen worden aan inhoudelijke verbeteringen op en om het spoor. Hoewel het financiële kader niet heel ruim is – en gezien de recente geopolitieke ontwikkelingen ook niet zo maar zal verbeteren –, heeft het kabinet grote ambities op het spoor. Bijvoorbeeld als het gaat om het inlopen van achterstallig beheer en onderhoud, het ontsluiten van woongebieden, het stimuleren van internationale verbindingen en het realiseren van de klimaatdoelstelling via het spoor. Daarnaast staat de sector vanwege de coronapandemie behoorlijk onder druk en is het een flinke uitdaging om de reiziger weer terug in de trein te krijgen. Wat ons betreft kan het kabinet zich – samen met ons – beter richten op het realiseren van deze beleidsdoelstelling dan de kostbare en risicovolle omvorming van ProRail naar een ZBO.

Verbazing over Kamerbrief en technische briefing

- Met verbazing hebben wij kennisgenomen van de Kamerbrief van 22 maart jl. over de betrokkenheid van stakeholders in dit proces. Met de brief wordt de indruk gewekt dat er een heel goed stakeholderproces is doorlopen. Wij ervaren dat echt anders. Vooral omdat de bezwaren en zorgen die de sector in eerdere bijeenkomsten heeft geuit, nooit hebben geleid tot een open gesprek, laat staan een wezenlijke koerswijziging. Het proces heeft duidelijk gemaakt dat de ZBO-vorming van ProRail niet beschouwd werd als een mogelijke middel om de prestaties op het spoor te verbeteren, maar werd gezien als een doel in zichzelf. Door de sector ingebrachte bezwaren en alternatieven vonden geen gehoor en onze zorgen zijn niet weggenomen.
- Dat bleek ook uit de resultaten van de (reguliere) internetconsultaties op het wetsvoorstel en de lagere regelgeving: de reacties waren ronduit negatief, maar tot wezenlijke aanpassingen hebben die niet geleid. Daarbij is het voor ons – en dus ook voor de Kamer – nog steeds onduidelijk hoe de lagere regelgeving eruit komt te zien, terwijl die essentieel zijn voor de uitvoeringspraktijk.
- Tijdens de technische briefing van 31 maart jl. gaf het ministerie van IenW als verklaring voor de kritische houding van de sector jegens dit wetsvoorstel, dat ‘de hele sector niet zit te wachten op verandering’, omdat nu alles goed gaat. De werkelijkheid is anders. Wij zijn onverminderd bereid met het ministerie een open gesprek te voeren over verbetering van de prestaties op het spoor. Wij zijn echter van mening dat de noodzakelijke verbeteringen ook binnen de huidige constellatie kunnen worden gerealiseerd en dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een verslechtering van de prestaties op het spoor. Daar ligt onze zorg.

Uitvoeringsconsequenties onduidelijk

- De afgelopen tijd is veel aandacht geweest voor problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid, waarvoor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) werd ingesteld. De TCU adviseert om ‘meer aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van het beleid’. Dat geldt ook bij dit wetsvoorstel: de uitvoeringsconsequenties van het voorliggende wetsvoorstel zijn onvoldoende in beeld gebracht en dat vinden wij enorm risicovol voor reizigers, vervoerders en eindgebruikers.
- Tijdens de technische briefing van 31 maart jl. werden vooral departementale argumenten gebruikt voor de ZBO-vorming van ProRail: het zou een passender juridisch construct zijn dat moet bijdragen aan betere sturing vanuit het departement en een betere aansluiting op de ambtelijke planning- en controlcyclus, etc. Geen enkel voorbeeld werd gegeven van de mogelijke maatschappelijke consequenties van dit wetsvoorstel, en daar zit precies onze zorg.
- Een voorbeeld daarvan betreft het beoordelen van infrastructurele investeringen, waarbij de focus van ProRail ligt op een zo doelmatig mogelijke besteding van middelen. Dat is op zich

begrijpelijk. In de huidige praktijk van gelijkgerichte sturing door het ministerie van IenW brengen vervoerders echter naast de 'goedkoopste' variant ook varianten in beeld die commercieel en maatschappelijk het meest aantrekkelijk zijn. Daardoor ontstaat bij het ministerie een integraal beeld van de mogelijke investeringsbeslissingen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt ProRail echter de 'huisadviseur' van het ministerie van IenW en komen alternatieve scenario's minder vanzelfsprekend in beeld.

Samenwerkingsverplichtingen in wetsvoorstel veel te vrijblijvend

- De huidige samenwerking tussen ProRail, de vervoerders, reizigersorganisaties en het ministerie van IenW verloopt de afgelopen jaren goed, juist vanwege de gelijkwaardige verhoudingen, onderlinge afhankelijkheid en de vastgelegde heldere samenwerkingsafspraken. De vervangende samenwerkingsverplichtingen in het wetsvoorstel zijn zó algemeen en zó vaag geformuleerd, dat deze vooral tot onzekerheid leiden. Ter illustratie: de afgelopen jaren is gestart met de introductie van het Programma Hoogfrequent Spoor, een belangrijke kwaliteitsverbetering. Helaas ondervindt de reiziger toch altijd overlast van de werkzaamheden die daarmee gepaard gaan. In de huidige constellatie zijn partijen echter verplicht om met elkaar te overleggen totdat een optimale oplossing gevonden is. In het huidige wetsvoorstel vervallen die strak geformuleerde verplichtingen om problemen *samen* op te lossen en rest voor ProRail slechts een algemene verplichting tot goed samenwerken.
- Om dit te voorkomen en de prestaties op het spoor op minimaal hetzelfde niveau te houden, is het essentieel dat de huidige samenwerkingsverplichtingen onverkort van kracht en wettelijk verankerd blijven.

Wetsvoorstel verschaalt adviesrecht sector

- In het belang van reizigers, vervoerders en verladers heeft de sector in de huidige constellatie een belangrijke adviespositie. Zo brengen sectorpartijen nu jaarlijks advies uit op de beheerplannen van ProRail. Daarmee krijgt het ministerie van IenW een integraal beeld van de beheeropgaven op het spoor.
- In het voorliggende wetsvoorstel wordt die adviesrol ernstig verschaald doordat de sector alleen nog adviesrecht heeft op de hoofdlijnen van het Meerjarenplan dat ProRail iedere vier jaar opstelt. Daarmee loopt het ministerie een ernstig risico dat – vanwege een gebrek aan integraliteit – suboptimale keuzes op het spoor worden gemaakt die vooral kostengedreven zullen zijn. Daarvan zijn niet alleen vervoerders, maar uiteindelijk ook reizigers en verladers de dupe.

Wetsvoorstel leidt tot onduidelijkheid taken ProRail

- In het wetsvoorstel wordt geregeld dat ProRail sturing en toezicht op diverse tijdelijke taken krijgt. Deze taken zijn echter breed en open geformuleerd, hetgeen tot onduidelijkheid leidt over de afbakening van taken. Zo is bijvoorbeeld in artikel 5 opgenomen dat ProRail als prestatiegebied 'een aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers' krijgt, maar wat hieronder wordt verstaan is niet duidelijk. Verder staat in artikel 7 dat ProRail zich bezig gaat houden met reisinformatie. Hieronder kan ook de informatie in de treinen worden verstaan en dat kan niet de bedoeling zijn.
- Een ander voorbeeld zijn de taken van ProRail omtrent veiligheid via de prestatiegebieden. Deze brede definitie kan ertoe leiden dat ProRail zeggenschap krijgt over het materieel en/of de operatie van de vervoerders op het spoor, dat kan natuurlijk niet zo zijn. Het ministerie van IenW

moet in onze ogen systeemverantwoordelijke zijn en blijven en niet ProRail. Diens taak is het om te zorgen voor een betrouwbare en toekomstbestendige infrastructuur.

Wetsvoorstel vergroot risico's sector bij werken voor derden

- Met het wetsvoorstel wordt een deel van de risico's die ProRail nu loopt afgewenteld op marktpartijen. Zo worden via de werken voor derden-regeling (opgenomen in de lagere regelgeving) (bijna) alle kosten en risico's bij de aanvragers van een dergelijk werk gelegd. Zo moet de aanvrager de kosten dragen uit schade en bij toerekenbare tekortkomingen van andere partijen. De aanvrager heeft echter geen invloed op de wijze van uitvoering en aansturing, dat berust bij ProRail. Indien ProRail contractpartij is en werken aanstuurt, moet dat in onze ogen ook de partij zijn die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de schade. Met dit voorstel verslechtert dus de positie van marktpartijen op dit punt.

Resumé en aanbod

- Het moge duidelijk zijn: vanaf het begin van dit traject (2015) had de sector grote zorgen over het voorliggende wetsvoorstel. Helaas zijn die zorgen tijdens het lopende proces niet weggenomen. Het wetsvoorstel schaadt in onze ogen uiteindelijk de dienstverlening aan reizigers en eindgebruikers en dat moet voorkomen worden. Wij roepen u dan ook op tegen dit wetsvoorstel te stemmen. De extra energie, middelen en ambtelijke capaciteit die deze operatie kost kunnen beter worden ingezet voor het realiseren van mooie beleidsdoelen op het spoor en het vergroten van onze maatschappelijke impact.
- Daarom doen wij als gezamenlijke sectorpartijen het aanbod om met het ministerie en ProRail een open gesprek te voeren over hoe – als alternatief voor dit wetsvoorstel – het bestaande instrumentarium kan worden ingezet om de prestaties op het spoor verder te verbeteren. Wij hopen dat u dit aanbod vanuit de Kamer wil ondersteunen.

Met vriendelijke groet,

Deltalinqs
Bas Janssen, directeur

FNV Spoor
Roos Rahimi, bestuurder

KNV
Carlo Cahn, algemeen directeur

OV-NL
Gerrit Spijksma, voorzitter a.i.

Rover
Freek Bos, algemeen directeur

VNO-NCW
Rob Mulder, directeur beleid