

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven – van der Meer

Amersfoort, 30 maart 2020

Onderwerp: Internetconsultatie Omvorming ProRail

Geachte mevrouw van Veldhoven,

U heeft op maandag 17 februari de wetsvoorstellen en -wijzigingen in verband met de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan ter consultatie voorgelegd. Reizigersvereniging Rover reageert middels deze brief op de voorgelegde stukken. Wij hebben meermaals gereageerd op het voornemen om ProRail om te vormen tot ZBO. Zowel in 2016 als reactie op het eerste kabinetsvoornemen, als bij de internetconsultatie van de Instellingswet in 2018. In al onze reacties hebben wij onze zorgen geuit over de gevolgen van de omvorming van ProRail. Deze zorgen zijn er nog steeds.

1. Probleemanalyse – Wat levert de omvorming de reiziger op?

De prestaties op het spoor zijn op een historisch hoog niveau. Daardoor reizen steeds meer mensen met het OV. Goede prestaties zorgen er voor dat het OV steeds vaker een alternatief voor de auto is. De komende jaren staat de ov-sector voor grote uitdagingen om deze groei te accommoderen. Alle tijd, geld en aandacht is nodig om het systeem klaar te krijgen voor nog meer reizigers. Daar moet de hele sector aan (samen)werken.

De Raad van State noemt het wetsvoorstel een ingrijpende maatregel. Bovendien zal het wetsvoorstel geen knelpunten oplossen. In uw reactie op het advies van de Raad van State ontbreekt volgens ons nog steeds een duidelijke probleem- en risicoanalyse. U betoogt in het nader rapport dat u de relatie tussen het ministerie en ProRail wil verbeteren. Natuurlijk onderschrijven wij dat een goede samenwerking tussen het ministerie en ProRail nodig is. U noemt o.a. diffuse sturingsmogelijkheden en dat de aandeelhoudersrelatie onvoldoende middelen biedt om voldoende informatie te verkrijgen. Wij missen echter een analyse waarom een grote structuurwijziging, zoals u die nu voorstelt, nodig is om deze problemen op te lossen. De door u genoemde beperkingen zijn ook op te lossen via de bestaande sturingsmechanismen die het ministerie kan inzetten. In dat kader herinneren wij u er aan dat in de nieuwe beheerconcessie van 2015 diverse verplichtingen zijn opgenomen die hier een verbetering in hebben aangebracht en dat sindsdien de prestaties zijn gestegen.

U geeft tevens aan dat; 'de huidige wijze van aansturing en verantwoording ProRail en de minister onvoldoende stimuleren om complementair te zijn aan elkaar in de onderlinge samenwerking. Hier maken wij uit op dat u een cultuur van nauwe samenwerking mist. Dit kent u toe aan dreiging van sanctionering vanuit de beheerconcessie en verhoudingen tussen leidinggevenden en werknemers van beide organisaties. U stelt, zonder dit te beargumenteren, dat een publieke positionering een 'betere' uitgangspositie is voor het bereiken van een optimale samenwerkingscultuur. Ook deze conclusie onderbouwt u niet. Wij zijn van mening dat het omvormen van ProRail niet een noodzakelijke randvoorwaarde is om een cultuurverandering te realiseren. Het veranderen van de cultuur kan (of moet) ook op andere manieren. Hoe een structuurwijziging bijdraagt aan een cultuurwijziging is ons onduidelijk.

*Rover.
Van reizigers,
voor reizigers.*

De Raad van State stelt dat; “de voorgestelde ingreep evenwel kosten, inspanningen en risico’s met zich mee zal brengen (...) en kan uiteindelijk afbreuk doen aan de prestaties van de spoorsector.” Gelijktijdig is het doel van de omvorming niet het verbeteren van de operationele kwaliteit. Een risicovol en kostbaar traject kan alleen worden ingezet als het doel is om de reiziger een beter spoorproduct te bieden.

2. Gelijkerichte sturing

Een belangrijk element uit de beheerconcessie is de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail. Wij vermoeden dat deze gelijkgerichte sturing heeft gezorgd voor een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening op het spoor. Om dit zeker te kunnen weten is het eigenlijk nodig om inzicht te hebben in de midtermreview van de concessies. Deze zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

De gelijkgerichte sturing uit zich niet alleen middels de gedeelde kern-prestatie-indicatoren, maar ook in gedeelde programma’s onder de concessie. Daarmee kan het ministerie beide bedrijven sturen tot verbetermaatregelen en samenwerkingen. Dat heeft onder andere gezorgd voor maatregelen tegen de gevolgen van winterweer en de introductie van de tienminutentrein. Met de omvorming van ProRail verdwijnt deze manier van gelijkgerichte sturing. Zo verdwijnt ook de sanctionering zoals deze is uitgewerkt in art. 25 van de beheerconcessie. Het opleggen van een sanctie biedt extra prikkels en is een juiste consequentie bij onderpresteren. De boetegelden komen in een reizigersfonds terecht, waardoor reizigers tevens direct gecompenseerd worden bij een wanprestatie. Na de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan zal er bij het niet behalen van bodemwaarden geen directe consequentie voor ProRail zijn. Bij het niet behalen van een gedeelde KPI met NS, krijgt NS een boete, ProRail vooralsnog niet eens een standje. Van een ‘beleidsneutrale’ omvorming is dus geen sprake,.

Momenteel is het mogelijk om een programma middels concessiesturing op te leggen aan zowel ProRail als NS. Hierdoor ontstaat er verplichte samenwerking binnen het gezamenlijk programma. In artikel 15 beschrijft u de jaarbrief. Daarin wordt het voorschrijven van (gezamenlijke) programma’s niet genoemd. Klopt het dat dit sturingselement verdwijnt? Zo ja, waarom kiest u daarvoor? Zo nee, waar is dit instrument dan geborgd?

Tevens schrijft u onder lid d van artikel 15 dat de minister verbetermaatregelen kan vragen indien de prestaties op een traject onvoldoende zijn. Waarom beperkt u dit tot een traject? Operationele problemen hoeven niet traject gebonden te zijn, denk bijvoorbeeld aan programma’s met verbetermaatregelen zoals Winterweer en TWAS. Volgens ons moeten verbetermaatregelen ook mogelijk zijn die niet per definitie trajectgebonden zijn.

3. Samenwerking

U kiest ervoor om de formele invloed die sectorpartijen hebben op de beleidsuitvoering van ProRail in te perken.

In de huidige situatie krijgt ProRail jaarlijks de beleidsprioriteitenbrief vanuit het ministerie. Daarin wordt nader invulling gegeven aan de prestatiegebieden, programma’s en mogelijke verbetermaatregelen, alsmede de informatie-, en prestatie-indicatoren. Het beheerplan op hoofdlijnen wordt ter consultatie voorgelegd aan gerechtigden conform art. 57 van de Spoorwegwet, maar tevens aan vertegenwoordigers van o.a. VNG, IPO en consumentenorganisaties.

De winter van 2011 gaf aanleiding voor ProRail om lid te worden van het LOCOV om samenwerking met reizigers, NS en het ministerie te bevorderen. Uw ambtsvoorganger heeft dat ProRail destijds verplicht. Deelname van ProRail aan het LOCOV is geborgd in de

beheerconcessie. Het LOCOV is een horizontaal gremium waarbij de betrokken partijen zowel formeel-, als informeel goed overleg voeren. Omdat ProRail en NS op een gelijk niveau staan, leiden signalen vanuit consumentenorganisaties tot een gezamenlijke actie. Deze samenwerking heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat op het thema toegankelijkheid er geleidelijk veel verbeteringen voor reizigers zijn gerealiseerd. En door de aanbevelingen die Rover heeft gedaan aan ProRail en NS, zijn sinds vorig jaar goede verbeteringen gemaakt t.a.v. de communicatie rondom werkzaamheden aan het spoor. Deelname van het ministerie en NS aan het LOCOV is geborgd via de WP2000. Wij vinden het wenselijk de huidige borging van ProRail via de beheerconcessie om te zetten in wetgeving. Juist nu de onderhoud-, vervangings-, en innovatieopgaven op het Nederlandse spoornetwerk groter worden zien wij een groot belang voor reizigersinspraak. Deze opgaven zullen leiden tot hinder voor reizigers, waarbij wij overtuigd zijn dat een breed gedragen aanpak tot meer reizigerstevredenheid zal leiden.

In het voorstel wat nu ter consultatie ligt, worden drie formele sturingsdocumenten benoemd; de jaarlijkse jaarbrief vanuit het ministerie, het jaarlijkse bijstellingsdocument vanuit ProRail en het 4-jaarlijkse meerjarenplan. Het meerjarenplan zal het beheerplan vervangen en invulling geven aan lopende en voorgenomen activiteiten.

Rover vraagt zich af wat volgens u de meerwaarde is van het inrichten van deze nieuwe planning-, en controlcyclus. In tegenstelling tot uw eerdere toelichtingen, zal hiermee voor sectorpartijen, waaronder Reizigersvereniging Rover, namelijk heel veel gaan veranderen.

Op het 4-jaarlijkse meerjarenplan zijn partijen die geconsulteerd worden, in ieder geval, gerechtigden conform art. 57 SW. De formulering 'in ieder geval' laat ruimte over om ook andere partijen dan gerechtigden te consulteren. Onduidelijk is of Rover daar ook onder valt. Dit is een achteruitgang omdat dit in huidige beheerconcessie wel is geborgd. Het zorgt bovendien voor onevenwichtigheid in de sector, doordat vervoerders wel de mogelijkheid tot inspraak hebben. Het jaarlijkse bijstellingsdocument zal alleen worden geconsulteerd wanneer deze 'wezenlijke wijzigingen' bevatten. Het is op dit moment onduidelijk wanneer iets wordt gezien als 'wezenlijke wijziging'. Het is volgens ons echter onwenselijk dat ProRail dit zelfstandig kan beoordelen, zonder 'stakeholders' hierbij te betrekken. U moet hier veel meer duidelijkheid scheppen.

In art. 12 staat een zeer algemene formulering die de samenwerking zou moeten borgen. U licht toe dat u het niet passend vindt samenwerking met sectorpartijen in detail voor te schrijven. ProRail moet volgens u altijd goed samenwerken. Dit vinden wij vreemd, want hiermee legt u de keuze voor deelnemen aan een samenwerking bij ProRail, waar deze op dit moment bij u als concessieverlener ligt. In de huidige beheerconcessie wordt samenwerking veel nauwer omschreven. Daarmee wordt aan verschillende gremia waarde toegekend en worden thema's en samenwerkingsmomenten benoemd. Volgens ons is er geen sprake van een omvorming die beleidsneutraal is omdat niet alle elementen uit de beheerconcessie worden geborgd in de wet of lagere regelgeving.

4. Financiële-, en fiscale gevolgen

Ook in onze eerdere reactie hebben we gevraagd naar de financiële-, en fiscale gevolgen van de omvorming. De reiziger mag hier geen rekening van gepresenteerd krijgen. Niet in de vorm van een hogere prijs van het treinkaartje, maar ook niet in de vorm van minder investeringen in het spoor.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de omvorming van ProRail niet mag leiden tot hogere kosten. U schrijft zelf dat zonder maatregelen de gebruiksvergoeding die vervoerders betalen stijgt, omdat de vooraf trek van de BTW bij ProRail niet meer mogelijk is. Dit leidt tot hogere

prijzen voor treinreizen. In het concept besluit wijziging amvb's ProRail stelt u daarom in artikel 19a een verbod op het doorbelasten van BTW in. In richtlijn 2012/34 is opgenomen dat de kosten die rechtstreeks voortvloeien vanuit de treindienst in de gebruiksvergoeding moeten zijn opgenomen. In de richtlijn is niet opgenomen dat de BTW op deze kosten is uitgezonderd. Heeft u de zekerheid van de Europese Commissie dat deze uitleg van de richtlijn is toegestaan? Heeft u ook getoetst dat uw verbod op doorbelasten van de BTW niet wordt gezien als staatssteun aan de vervoerders? Als u dat niet hebt gedaan, wanneer gaat u dat doen en is de uitkomst daarvan dan bekend voordat de Tweede Kamer stemt over de Instellingswet? Indien dit verbod niet is toegestaan leidt dit immers direct tot een verhoging van de prijs van het treinkaartje.

U geeft aan dat; "de precieze omvang van het fiscale effect pas eind juli inzichtelijk wordt." U heeft de spoorsector meermalen proberen gerust te stellen met de toezegging dat bij consultatie van de wetgeving alle gevolgen van de omvorming inzichtelijk zouden zijn. De consultatie is meermalen in de tijd opgeschoven. Toch zijn op dit moment lang niet alle effecten inzichtelijk. Wij maken ons nog steeds zorgen of de omvorming niet leidt tot hogere kosten voor de reiziger.

Tevens begrijpen wij dat ProRail voor sommige taken wel als ondernemer wordt aangemerkt en voor andere taken niet. Wat het effect hiervan is, is nog onduidelijk. Spoorprojecten zijn complex en er zijn vaak meerdere opdrachtgevers. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst in één project ProRail soms als ondernemer acteert en soms als ZBO. Hierdoor kunnen de aanvullende structurele kosten van de omvorming oplopen tot 4 miljoen per jaar. Dat dit een gering bedrag is bestrijden wij. Voor iets dat de reiziger niets oplevert, is het een exorbitant bedrag. U verwijst voor de budgettaire effecten van de omvorming naar de ontwerpbegroting van 2021. Deze kunnen wij nu niet inzien en wij kunnen dan ook niet beoordelen waar u de omvorming van wilt gaan betalen.

5. Implementatie

De omvorming van ProRail zal volgens de Raad van Bestuur van ProRail 'uitdagend' zijn: "Naarmate het besluitvormingsproces over de zbo-omvorming vordert, zal duidelijker worden welke eventuele overgangsriscico's nog reteren en waaraan moet zijn voldaan om een zorgvuldige en beheerste overgang per 1 januari 2021 mogelijk te maken." De implementeerbaarheid van verschillende onderdelen is afhankelijk van het besluitvormingstraject, het volledige oordeel van de belastinginspecteur en de uitwerking van beleidsregels, aldus de RvC van ProRail. Dat op dit moment dus nog geen zicht is op de mogelijke risico's bij de overgang vinden wij zéér zorgwekkend. Waarom vraagt u de Tweede Kamer een besluit te nemen zonder dat zij beschikken over een volledige analyse van de overgangsriscico's? Wij willen weten wat de gevolgen zijn voor uiteenlopende projecten wanneer de administratiesplitsing niet tijdig is gerealiseerd. Komt onderhoud aan het spoor dan stil te liggen?

Op dit moment zijn er nog dusdanig veel gevolgen van uw voorstel onduidelijk. U stelt echter voor de wet op 1 januari 2021 in te laten gaan. Dat betekent zeer veel druk op de implementatie bij alle partijen binnen de sector. Deze druk zou moeten liggen op het verbeteren van het spoorstelsel en niet op het implementeren van wetten die de structuur aanpassen.

6. Overige opmerkingen

In de concept Regeling sturing van en toezicht op ProRail worden in art. 5 een aantal prestatiegebieden beschreven. Deze worden uitgewerkt in art. 6. In lid 1 staat betrouwbaarheid van verkeer benoemd als een prestatiegebied. In de huidige beheerconcessie wordt

betrouwbaarheid van de reis als prestatiegebied voorgeschreven. Het is immers van belang dat een reiziger tijdig op zijn eindbestemming aankomt. Het is voor een reiziger echter niet randvoorwaardelijk dat de trein tijdig is. Er is volgens ons geen sprake van een beleidsneutrale continuering van de beheerconcessie. Wij zien bovendien verschil in de invulling van de verschillende prestatiegebieden. Art. 6.2.C stelt bijvoorbeeld dat ProRail de zorg voor de sociale veiligheid van de transfervoorzieningen krijgt. In hetzelfde artikel onder B krijgt ProRail de zorg om de veiligheid te verbeteren. Stelt u daarmee voor dat de sociale veiligheid niet hoeft te verbeteren?

In art. 7 van de concept regeling aansturing van en toezicht op ProRail schrijft u dat ProRail goede reisinformatie moet verschaffen aan treinreizigers. U stelt dat ProRail deze moet leveren op stations en in treinen. Wij zijn benieuwd hoe dat uitgewerkt wordt, omdat voor zover wij weten treinen geen eigendom van ProRail zijn.

Rover heeft u in de reactie op de internetconsultatie van de Instellingswet expliciet gevraagd om de punten van zorg eerst goed uit te zoeken en te voorzien van goede oplossingen alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Kamer. Wij moeten constateren dat een probleem-, en risicoanalyse op dit moment nog steeds ontbreekt. Onze zorgen zijn daarom nog steeds niet weggenomen. Wij vragen u spoedig alsnog een probleem-, en risicoanalyse te maken, zodat deze betrokken kan worden bij de behandeling van de Instellingswet in de Tweede Kamer.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid een toelichting te geven op deze reactie.

Met vriendelijke groet,

Reizigersvereniging Rover,

Freek Bos, directeur