

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Wijziging Beheerconcessie ProRail

Het hoofdlijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. Delen van de reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Bij ieder thema is ook de inhoudelijke reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te vinden.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Op 1 januari 2025 loopt de huidige Beheerconcessie 2015-2025 (hierna: de Beheerconcessie) met ProRail af. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een verlenging van deze concessie, waarmee de einddatum vier jaar opschuift tot 1 januari 2029. Zo kan ProRail na 1 januari 2025 haar functie als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur blijven uitvoeren.

Voor wie is deze wijziging belangrijk?

- ProRail;
- Personen- en goederenvervoerders;
- Spooraannemers;
- Iedereen die met het spoor in aanraking komt.

Wat is het doel van de verlenging?

De Beheerconcessie wordt met vier jaar verlengd in afwachting van de besluitvorming over de vorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan. Op deze manier kan ProRail haar taken als infrastructuurbeheerder blijven uitvoeren. De verlenging is beleidsneutraal. Alleen het noodzakelijke wordt gewijzigd, namelijk de einddatum en enkele achterhaalde verwijzingen. De taken en de verantwoordelijkheden van ProRail veranderen niet.

Reacties op hoofdlijnen

Indieners

Van 14 juni tot en met 5 juli 2024 kon worden gereageerd op deze voorgestelde wijzigingen en de toelichting. Er zijn in totaal acht reacties ingediend, hiervan zijn door de betreffende organisaties zeven als openbaar stuk ingediend.

Indieners zijn:

- Bedrijfsleven en branche (75% van de reacties);
- Lokale overheden (25% van de reacties).

Algemeen beeld van de reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties. Het sentiment van de reacties is overwegend kritisch. De reacties op de internetconsultatie geven aan dat de indieners erkennen dat het nodig is om de Beheerconcessie te verlengen. Maar er wordt ook aangegeven dat ze het niet wenselijk vinden om de Beheerconcessie beleidsneutraal met vier jaar te verlengen.

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende hoofdthema's:

- Aansturing ProRail vanuit IenW;
- Prestatie-indicatoren;
- Verlengtermijn;
- Actualisatie van de Beheerconcessie.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie op algemeen beeld

Er is gekozen om de verlenging beleidsneutraal uit te voeren, mede omdat beoogde wijzigingen al in het wetsvoorstel 'Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.' zijn verwerkt. Dit betekent dat in afwachting van de besluitvorming over het wetsvoorstel alleen het strikt noodzakelijke wordt aangepast.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bedankt de indieners voor het delen van hun zorgen en wensen. Alhoewel de aangedragen punten niet kunnen worden meegenomen bij de beleidsneutrale verlenging van de Beheerconcessie, hecht het ministerie belang aan de input vanuit de verschillende partijen die een zienswijze hebben ingediend. Waar dat relevant en mogelijk is, wordt de input meegenomen in andere trajecten.

Reacties per thema

Hieronder volgt de toelichting waarom iets is aangemerkt als hoofdthema. Vervolgens worden specifieke opmerkingen uitgelicht in subthema's.

Thema 1: Aansturing ProRail vanuit IenW

In verschillende reacties is te lezen dat een beleidsneutrale verlenging niet voldoende is om de uitdagingen aan te pakken die er nu zijn. Er wordt gevraagd om meer sturing vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het verankeren van deze additionele sturing in de Beheerconcessie. Onder dit hoofdthema valt een aantal subthema's:

- Uitdagingen spoorgoederenvervoer: in een aantal reacties is opgenomen dat een beleidsneutrale verlenging van de Beheerconcessie met vier jaar niet gepast zou zijn vanwege de uitdagingen die er zijn met betrekking tot spoorgoederenvervoer en in de Rotterdamse Haven. Hier wordt vaak ook de koppeling gemaakt met de prestatie-indicatoren (zie hoofdthema 2). Een aanvullende zorg is dat de beleidsneutrale verlenging

zou voorkomen dat beleidskeuzes op het gebied van spoorgoederenvervoer gemaakt kunnen worden.

- Managementcontracten: een instrument dat wordt genoemd is het opstellen van managementcontracten met de directie van ProRail. Hiermee worden de directieleden afgerekend op basis van de voorgestelde prestatie-indicatoren met betrekking tot spoorgoederenvervoer (zie hoofdthema 2).
- Veiligheid: ook worden zorgen geuit over de veiligheid van mensen die aan het spoor werken. De vraag die hieraan gekoppeld is of IenW duidelijke eisen op kan nemen in de concessie waarmee geborgd wordt dat de hoofdspoorweginfrastructuur voldoet aan de relevante eisen in de Arbeidsomstandighedenwet. Met name als het gaat om looppaden en verlichting op emplacementen.
- Aanmerkelijke wijzigingen: bovendien wordt er gevraagd naar het opnemen van een proces in de Beheerconcessie waarmee het ministerie in staat wordt gesteld een onafhankelijk oordeel te vellen over aanmerkelijke wijzigingen als er zienswijzen zijn ingediend die afwijken van de plannen van ProRail.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie bij thema 1

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erkent dat er uitdagingen zijn op het spoor. ProRail zet zich iedere dag in om deze uitdagingen aan te pakken. De suggesties die zijn opgenomen in de reacties zijn in dit opzicht waardevol. De voorgestelde wijzigingen die hierboven beschreven worden over de aansturing van ProRail vallen echter buiten de scope van de beleidsneutrale verlenging. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat neemt deze signalen uiteraard wel serieus en zal kijken hoe deze input een plek kan krijgen in andere trajecten.

Zo gaat een aantal reacties over de uitdagingen die op dit moment nog bestaan omtrent goederenvervoer in, van en naar de Rotterdamse Haven. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is zich bewust van de problemen die hier bijvoorbeeld omtrent de naleving van de milieuwetgeving nog zijn. Mede om die reden heeft het ministerie twee jaar geleden samen met ProRail het verbeterprogramma Zee-Zevenaar onder de Beheerconcessie ingericht. In die twee jaar is er door ProRail veel bereikt, maar er liggen inderdaad nog een aantal uitdagingen. Eind 2023 heeft de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat besloten om het verbeterprogramma voorlopig te verlengen. Een definitief besluit over de verlenging zal nog genomen worden door de huidige staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu.

Binnen het verbeterprogramma Zee-Zevenaar en het Landelijke Emplacementenproject is aandacht voor de regelgeving omtrent emplacementen, ook als het gaat om looppaden en verlichting. Bovendien is het niet nodig om in de concessie op te nemen dat ProRail zich moet houden aan wet- en regelgeving, dat is nu ook al het geval.

Het voorstel om managementcontracten op te stellen waarmee de directieleden van ProRail afgerekend worden op de prestaties wordt niet overgenomen. ProRail is als organisatie gebonden

aan de afgesproken bodem- en streefwaarden en er kan een boete opgelegd worden als ProRail een bodemwaarde niet haalt.

Ook over een proces waarmee het ministerie in staat wordt gesteld een onafhankelijk oordeel te vellen over aanmerkelijke wijzigingen als er zienswijzen zijn ingediend die afwijken van de plannen van ProRail wordt nu niets opgenomen bij de verlenging van de Beheerconcessie. Het proces omtrent aanmerkelijke wijzigingen is vastgelegd in de Spoorwegwet en de desbetreffende beleidsregel. Verder loopt er op dit moment een gesprek over dit proces, waar deze reactie in zal worden meegenomen.

Thema 2: prestatie-indicatoren

Een aantal indieners pleit voor het toevoegen van prestatie-indicatoren. Dit wordt gekoppeld aan de sturing vanuit het ministerie (zie hoofdthema 1). Omdat de prestatie-indicatoren een wezenlijk onderdeel vormen van een aantal van de reacties, is dit aangemerkt als apart hoofdthema. Onder dit hoofdthema valt een aantal subthema's:

- Prestatie-indicator milieuovertredingen: in een aantal reacties wordt de oproep gedaan om de informatie-indicator milieuovertredingen om te vormen tot een prestatie-indicator als invulling van het prestatiegebied veiligheid. Volgens de indieners is dit nodig omdat ProRail op dit moment (met name in het Rotterdamse havengebied) niet voldoet aan de gestelde eisen van het bevoegd gezag op het vlak van omgevingsveiligheid. De indieners merken op dat IenW deze aanpassingen ook jaarlijks door kan voeren via de beleidsprioriteitenbrief (nu jaarbrief).
- Prestatie-indicator(en) spoorgoederenvervoer: in verschillende reacties is te lezen dat een aantal nieuwe prestatie-indicatoren met betrekking tot goederenvervoer verankerd zouden moeten worden in de concessie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een prestatie-indicator hinderrijke storingen van de infrastructuur en om prestatie-indicatoren die toezien op de beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur voor het goederenvervoer. Ook worden prestatie-indicatoren op het gebied van bereikbaarheid en betaalbaarheid voorgesteld. Er wordt daarnaast voorgesteld om deze indicatoren te koppelen aan een vergoeding voor de goederenvervoerders.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie bij thema 2

In een aantal reacties wordt terecht opgemerkt dat er geen concessiewijziging nodig is om prestatie-indicatoren aan te passen of toe te voegen. Het ministerie herkent de vraag naar één of meerdere prestatie-indicatoren op het gebied van onder andere het spoorgoederenvervoer. Het ministerie van IenW is voornemens om een evaluatie/herijking van de huidige set prestatie-indicatoren uit te voeren. Een evaluatie/herijking vergt een zorgvuldig proces dat één tot twee jaar in beslag kan nemen. Vanwege de tijdsdruk om voor 1 januari 2025 de verlenging van de Beheerconcessie rond te hebben en vanwege het feit dat de verlenging beleidsneutraal wordt uitgevoerd, is er voor gekozen om het proces van de evaluatie/herijking van de prestatie-

indicatoren los te koppelen van de verlenging. Bij de evaluatie/herijking zullen de ingebrachte ideeën worden meegenomen.

Thema 3: Verlengtermijn

Een aantal indieners roept op om de Beheerconcessie niet met vier jaar te verlengen, maar met één jaar. Dit in het kader van de uitdagingen die er liggen op het gebied van spoorgoederenvervoer (zie hoofdthema 1). Daarnaast om voor 2026 en verder de voorgestelde prestatie-indicatoren op te kunnen nemen in de concessie (zie hoofdthema 2).

Inhoudelijke reactie van het Ministerie bij thema 3

De keuze om de Beheerconcessie met vier jaar te verlengen is bewust gemaakt. Het is niet realistisch om de Beheerconcessie met slechts één jaar te verlengen. Er is gekozen voor een verlenging van vier jaar zodat er ofwel voldoende tijd is voor de Kamer om het wetsvoorstel 'Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.' te behandelen en voor ProRail om het vervolgens te implementeren, ofwel om een nieuwe beleidsrijke beheerconcessie te ontwikkelen. Het ontwikkelen van een concessie kost drie jaar. Dat betekent dat op zijn laatst begin 2026 gestart moet worden met het ontwikkelen van een nieuwe beleidsrijke concessie indien dat noodzakelijk is. Een verlenging van vier jaar betekent niet dat er in de tussentijd geen afspraken gemaakt kunnen worden met ProRail. Zoals terecht wordt opgemerkt in een aantal reacties, kunnen bijvoorbeeld wijzigingen in de informatie- en prestatie-indicatoren zonder een wijziging van de Beheerconcessie worden doorgevoerd.

Thema 4: Actualisatie van de Beheerconcessie

Er worden zorgen geuit over de actualisatie van de Beheerconcessie bij de verlenging. Er zijn zorgen op twee vlakken: de gelijkgerichte sturing van ProRail en NS en actualisatie aan de hand van de praktijk. Onder dit hoofdthema valt een aantal subthema's:

- Gelijkgerichte sturing van ProRail en NS: in de reacties wordt aandacht besteed aan de gelijkgerichte sturing van ProRail en NS en incongruentie tussen de te verlengen Beheerconcessie en de nieuwe HRN-concessie van NS (2025-2033). Er zijn zorgen over de samenwerking tussen de twee partijen, bijvoorbeeld over de samenwerking op stations en prestatiegebieden.
- Actualisatie aan de praktijk: naast de gelijkgerichte sturing zijn er ook zorgen over de algemene actualisatie van de Beheerconcessie aan de hand van de huidige praktijk. Het gaat dan onder andere specifiek om het verankeren van de werkzaamheden van ProRail met betrekking tot stations en fietsenstallingen en de samenwerking met reizigersvervoerders.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie bij thema 4

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erkent dat gelijkgerichte sturing van NS en ProRail van belang is en benadrukt dat deze gelijkgerichte sturing blijft plaatsvinden. Een concessiewijziging is daarvoor niet noodzakelijk.

Het principe van gelijkgerichte sturing blijft staan, ook als er enkele verschillen tussen de concessies zijn. Waar dat nodig is, zorgt IenW ervoor dat er afspraken gemaakt worden met ProRail (en NS). Niet alles hoeft echter middels een wijziging van de Beheerconcessie doorgevoerd te worden. De nieuwe gezamenlijke prestatie-indicatoren zijn hier een goed voorbeeld van. Uiteraard zal ook ProRail de nieuwe gezamenlijke prestatie-indicatoren rapporteren. Dit wordt vastgelegd via de jaarbrief met beleidsprioriteiten en het (addendum) op het beheerplan.

Ook voor het actualiseren van de Beheerconcessie aan de praktijk geldt dat bij de beleidsneutrale verlenging geen zaken worden meegenomen die al geregeld worden via de zbo-vorming van ProRail.

Overige reacties

Een aantal reacties valt onder de categorie 'overig'. Deze reacties hebben niet direct betrekking op de wijziging van de Beheerconcessie of zijn lastig onder te brengen in een hoofdthema. Het gaat hierbij om de reacties die gaan over:

- Basiskwaliteitsniveau spoor: in één van de reacties wordt gevraagd om het inzichtelijk maken van wat de uitwerking van het Basiskwaliteitsniveau spoor betekent voor de prestatieafspraken in de concessie en de congruentie van de Beheerconcessie met de nieuwe HRN-concessie van NS.
- Demissionair kabinet: in één van de reacties is te lezen dat men zich afvraagt waarom niet is gewacht tot na het zomerreces zodat dit een zaak is van het nieuwe kabinet.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie

Het BKN is uitgewerkt om ervoor te zorgen dat het spoor goed onderhouden en vervangen wordt. En dat er voldoende budget en capaciteit voor werkzaamheden is om dat ook uit te kunnen voeren. Gebruikers van het spoor kunnen van bepaalde BKN-maatregelen iets merken, bijvoorbeeld als meer overdag gewerkt wordt. Het BKN Spoor heeft naar verwachting beperkte invloed op de prestatieafspraken die al zijn gemaakt. Bij de verdere implementatie van het BKN zal IenW samen met ProRail in kaart brengen wat de invloed zal zijn op de congruentie van de Beheer- en vervoerconcessie en (voor zover mogelijk) op de (toekomstige) prestatieafspraken.

Er is voor gekozen om de consultatie te starten voor het zomerreces, zodat er na het reces voldoende tijd zou zijn om de verlenging af te ronden. Het is belangrijk om op te merken dat het vorige kabinet heeft ingestemd met het concept wijzigingsbesluit. De huidige staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu zal een besluit nemen over het definitieve wijzigingsbesluit.

Vervolgproces

Gezien het verlopen van de huidige Beheerconcessie per 1 januari 2025, moet het verlengen van de Beheerconcessie voor die tijd gerealiseerd zijn. Het concept wijzigingsbesluit zal de komende weken een definitief wijzigingsbesluit worden. Dit definitieve wijzigingsbesluit wordt, conform de Spoorwegwet, voorgelegd aan ProRail. ProRail heeft dan vier dagen om een eventueel voorbehoud te maken. Na deze termijn zal het definitieve besluit tot wijziging van de Beheerconcessie genomen worden, waarna binnen vier weken een mededeling gedaan zal worden in de Staatscourant.