

De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag



Betreft: Reactie OV-NL consultatie omvorming ProRail
Datum: 30 maart 2020

Bezuidenhoutseweg 12
2594 AV Den Haag
Postbus 19365
2500 CJ Den Haag

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

T 070 349 09 20
E info@ov-nl.nl
www.ov-nl.nl

OV-NL maakt graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op de op 17 februari ter consultatie aangeboden lagere regelgeving behorend bij de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

IBAN
NL26INGB0007264852
BIC INGBNL2A
KvK 64893952
BTW NL8558911786B01

OV-NL wil allereerst opmerken – zoals zij eerder heeft gedaan in onder meer in haar reactie op de consultatie op het Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail – dat zij geen voorstander is van de omvorming van ProRail tot ZBO. Ook heeft OV-NL opgeroepen om zorgvuldigheid boven snelheid te laten prevaleren. Het tempo van uitvoering van de wensen lag hoog en ligt nog steeds erg hoog. Daarmee dreigt de noodzakelijke zorgvuldigheid ondergesneeuwd te raken. Dit speelt temeer nu de Corona-crisis ons land en dus ook de spoorsector raakt. Ondanks dat we het verloop van de ernstige crisis niet kunnen voorspellen, draagt een ingrijpende omvorming van de spoorinfrastructuurbeheerder als belangrijk onderdeel van de vitale spoorsector, niet bij aan het (operationele) herstel van deze sector na deze crisis. OV-NL roept dan ook nogmaals op om de omvorming van ProRail te heroverwegen, of in ieder geval met enkele jaren uit te stellen.

Temeer gelet op het feit dat het hele pakket van wet- en regelgeving nog niet (volledig) werkbaar is. OV-NL gaat hierbij in op de volgende onderwerpen:

1. Financiële effecten voor de sector
2. Samenwerkingsverplichtingen
3. Adviesrechten voor de sector
4. Duidelijkheid taken ProRail
5. Werken voor derden

1. Financiële effecten

Alhoewel het Wetsvoorstel en de lagere regelgeving enige duidelijkheid bieden over de gekozen fiscale oplossingen voor de gebruiksvergoeding en de werken voor derden, is er nog steeds geen volledige duidelijkheid en daarmee zekerheid dat de sector niet geconfronteerd zal worden met hogere kosten.

De Minister geeft aan dat er nog één onderdeel onderzocht moet worden en dat een aantal complexe situaties nog met de Belastingdienst moeten worden besproken¹. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de omvorming van ProRail consequenties heeft voor de bedrijfsvoering van zowel ProRail als het ministerie en dat het van belang is om zicht te hebben op de financiële consequenties, zowel in de overgangsfase als structureel. Duidelijk is echter dat inzicht nog ontbreekt aangezien er nog geen zekerheid is over de volledige fiscale effecten en dat ook nog steeds op het eindoordeel van de Belastinginspecteur wordt gewacht; dit wordt pas na eind juli verwacht (en mogelijk nog later in verband met de huidige Coronacrisis). Deze onduidelijkheid over een voor de sector dusdanig belangrijke toezegging, moet voor de wetsbehandeling door de Tweede Kamer opgehelderd zijn.

2. Samenwerkingsverplichtingen

OV-NL heeft eerder opgemerkt dat de huidige samenwerking in de sector is gebaseerd op gelijkwaardigheid, onderlinge afhankelijkheid en privaatrechtelijke overeenkomsten. De vervangende, wettelijke samenwerkingsplicht van de infrabeheerder was en is – moet OV-NL helaas constateren – zó vaag en zó algemeen geformuleerd dat deze geen enkele zekerheid biedt. Dit terwijl voor een goed functioneren van de spoorsector samenwerking essentieel is. In de lagere regelgeving wordt geen enkele invulling gegeven aan de algemene samenwerkingsverplichting in het Wetsvoorstel. Dit zorgt ervoor dat de nu goed werkende samenwerking onder druk komt te staan. OV-NL roept dan ook nogmaals lenW op om, in samenspraak met de sector, hier heldere, transparante en werkbare afspraken over te maken en deze in de wetgeving te verankeren. Het is ook van groot belang dat dit tijdig bekend is, omdat voorkomen moet worden dat in de komende jaren ProRail vooral intern en op de relatie met het ministerie gericht is in plaats van extern op de spoorwegondernemingen.

3. Adviesrechten

De lagere regelgeving, in samenhang gelezen met het Wetsvoorstel, beperken de adviesrechten van de sector. Zo komt de nu bestaande formele jaarlijkse advisering van sectorpartijen op het Beheerplan van ProRail te vervallen. Dit terwijl deze input van gebruikers van het spoor van belang voor ProRail is en was om een integraal beeld van de sector te krijgen. Dit integrale beeld is van belang om investeringen in de spoorsector te optimaliseren. In de plaats van deze jaarlijkse advisering komt er in dit Wetsvoorstel een (minimale) vierjaarlijkse advisering, ook nog eens alleen op de hoofdlijnen van het Meerjarenplan. Daarnaast mag de sector slechts bij een "wezenlijke wijziging" adviseren op het Bijstellingsdocument. Deze beperking van de adviesrechten zullen de treinreizigers en de sector niet ten goede komen. Zoals OV-NL hiervoor al heeft opgemerkt is de samenwerking binnen de sector dragend geweest voor de huidige, goede prestaties; de adviezen van de sector hebben hier zeker ook aan bij gedragen. Dit geheel wordt nu losgelaten.

¹ Brief aan de Tweede Kamer van 17 februari 2020

OV-NL roept op om de jaarlijkse advisering door de sector wederom een formele plek te geven. De lagere regelgeving lijkt hiervoor ook niet de juiste plek, omdat deze zonder parlementaire goedkeuring gewijzigd kan worden. Ons voorstel is om dit in de instellingswet te verankeren.

4. Duidelijkheid taken ProRail

IenW geeft ProRail in de Regeling sturing van en toezicht op diverse tijdelijke taken. OV-NL begrijpt dat hiermee alleen de mogelijkheid wordt gecreëerd dat ProRail deze activiteiten verricht. De bestaande verhoudingen in de sector zouden bewaard moeten blijven. Echter, OV-NL constateert dat de taken ruim zijn geformuleerd en ook zijn gekoppeld aan ruim geformuleerde prestatiegebieden. Door de ruime formulering van beide artikelen 3 (tijdelijke taken) en 5 (prestatiegebieden) bestaat de mogelijkheid dat *de facto* er alsnog additionele taken aan ProRail worden toegekend.

Zo valt in artikel 5 van de conceptregeling op dat ProRail als prestatiegebied 'een aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers' en 'een aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers' krijgt. Dit is een zeer brede en open omschrijving. Ook in de uitwerking hiervan in artikel 7 wordt door IenW een ruime formulering gehanteerd. Zo valt onder reisinformatie ook de informatie in de treinen. Deze ruime formuleringen zorgen ervoor dat er op termijn mogelijk onduidelijkheden ontstaan over de taken van ProRail, hetgeen nu juist voorkomen moet worden. OV-NL roept op tot een scherpere en beter bij de praktijk aansluitende formulering. Indien gewenst denken wij graag mee over concrete tekstvoorstellen.

Een ander voorbeeld betreft de taken die ProRail, onder meer via de prestatiegebieden, in de veiligheid krijgt. Het mag niet zo zijn dat ProRail als ZBO zomaar eisen kan gaan stellen aan het materieel en/of de operatie van de vervoerders om tot optimale oplossingen te komen. IenW is de systeemverantwoordelijke en niet ProRail.

5. Werken voor derden

De werken voor derden-regeling zoals nu opgenomen in de lagere regelgeving is zeer nadelig voor de partijen die hiervan gebruik willen maken omdat risico's onevenredig verdeeld worden. Dit zal een afschrikwekkend effect hebben en het is de vraag of dit in het belang van de sector is. De sector zal immers ook alle kosten dragen die voortvloeien uit schade ontstaan door een toerekenbare tekortkoming van andere partijen dan de beheerder. Dit is bijzonder omdat zij niet in een (contractuele) relatie staan met deze partij en zij hebben dan ook geen mogelijkheid eventuele schade op hen te verhalen. Het is immers de beheerder die hen inhuurt en die ook eventuele schade kan verhalen. Nu ProRail hen aanstuurt zouden zij ook degene moeten zijn die de schade gaat verhalen bij de door ProRail ingehuurde partij.

Tot slot

Zoals OV-NL eerder heeft opgemerkt is iedere sector gebaat bij rust en stabiliteit. Dat geldt zeker voor de kapitaalintensieve spoorwegsector die actief is op een zeer druk bereden netwerk met toenemende infrastructurele schaarste. Het verleden heeft ons geleerd dat het lange tijd kan duren voordat het spoorstelsel na een verandering weer is ingesloten en goed en stabiel functioneert. Nederland staat voor grote uitdagingen als het gaat om het voldoen aan de almaar groeiende mobiliteitsbehoefte van reizigers, vooral op het spoor waar een forse groei jaarlijks doorzet. Ook het goederenvervoer groeit, waardoor de druk op het totale spoorstelsel verder toeneemt. De Corona-crisis zorgt daarnaast voor een extra grote uitdaging, waar we met z'n allen de schouders onder moeten zetten.

De omvorming van ProRail tot ZBO zal de sector afleiden van deze belangrijkste uitdagingen die nu voor de deur staan. De omvorming kan zelfs schadelijk zijn voor het herstel, omdat er mogelijk veel onduidelijkheid zal ontstaan en daardoor (operationele) processen vertraagd worden. OV-NL roept daarom nogmaals op de omvorming niet door te voeren of in ieder geval uit te stellen. Het proces kan pas doorgaan op een moment dat zorgvuldigheid gewaarborgd kan worden. Nu is dat naar ons oordeel op de hierboven beschreven onderwerpen niet het geval.

Wij hopen met deze reactie op de lagere regelgeving bij dit Wetsvoorstel een constructieve bijdrage te hebben geleverd.

Vanzelfsprekend zijn wij te allen tijde bereid tot een nadere toelichting.

Namens de leden van OV-NL, hoogachtend,



Pedro Peters
Voorzitter OV-NL