

Position paper Rondetafelgesprek Tweede Kamer Omvorming ProRail tot ZBO

10 september 2020

Auteur: Hans-Willem Vroon, directeur RailGood

Deze notitie betreft de inbreng van RailGood voor het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer met de vaste commissie voor IenW op 10 september 2020 over de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). RailGood is de ondernemersorganisatie van de particuliere spoorgoederenvervoerders in Nederland en verschillende intermodale operatoren. RailGood maakt graag van de gelegenheid gebruik om zijn positie voor de omvorming van ProRail naar een ZBO toe te lichten.

Allereerst hecht RailGood eraan te melden dat voor de spoorgoederenvervoerders en intermodale operatoren de omvorming van ProRail tot ZBO een politiek-bestuurlijk dossier is. Het is geen dossier dat bovenaan staat op de prioriteitenlijst van het particuliere bedrijfsleven in het spoorgoederenvervoer. De primaire belangen voor RailGood zijn dat nutsbedrijf en monopolist ProRail een concurrerende spoorweginfrastructuur ter beschikking stelt aan het goederenvervoer waarover kostenefficiënt, betrouwbaar en veilig de goederenstromen tussen de Nederlandse zeehavens, terminals, industrie en handel en hun achterland per spoor vervoerd kunnen worden. Om de concurrentie met de truck echt aan te kunnen gaan en voor een economisch gezonde bedrijfsvoering van vervoerders, is een beschikbare en betrouwbare spoorweginfrastructuur onmisbaar. Tevens moeten de kosten van gebruik van die spoorwegen in de pas lopen met vervoer over de weg en het water. Zo ook met het goederenvervoer per spoor in omliggende landen. Op deze punten is verbeter noodzaak om de breed gewenste modal shift te kunnen realiseren. Dit om de uitstoot van schadelijke stoffen voor het klimaat, het milieu en de mens fors terug te brengen, het overvolle wegennet te ontlasten en onze havens, terminals, industrie en handelscentra concurrerend bereikbaar te houden. De vraag is of de omvorming van ProRail tot ZBO daaraan een positieve bijdrage levert.

ZBO, een principiële politiek bestuurlijke keuze

I&W/de Staatssecretaris/de regering heeft steeds aangegeven dat de omvorming van ProRail tot een ZBO een principiële politiek bestuurlijke keuze betreft. Het beheer van de spoorwegen is een publieke taak, met grotendeels publieke financiering. Een publieke sturing en verantwoording is derhalve voor de hand liggend. De regering geeft aan daarbij te kiezen voor een publiekrechtelijk model en een heldere positionering. Hierdoor moet de aansturing worden vereenvoudigd en moet de verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen worden versterkt.

RailGood kan zich vinden in deze redenering. RailGood verwacht dat de governance van het spoorstelsel eenvoudiger wordt. Daarbij is het spoorwegennet in Nederland een natuurlijk monopolie, gereguleerd en zonder concurrentie. Zonder concurrentie is er geen beheerconcessie nodig.

Nut en noodzaak gebruikersraad

RailGood maakt zich zorgen dat de macht van de institutionele driehoek van I&W, ProRail en NS ook met deze nieuwe governance zo dominant zal blijven dat de belangen van het spoorgoederenvervoer ondersneeuwen, worden 'geposterioriteerd' of erger nog worden genegeerd.

Uitsluitend een vierjaarlijks adviesrecht op hoofdlijnen van het Meerjarenplan is voor RailGood zeer ongewenst. Dat gaat ten koste van een volledig en goed beeld bij I&W en ProRail. Dat gaat gegarandeerd leiden tot suboptimale of zelfs voor het goederenvervoer ongewenste keuzes met als risico slechte verhoudingen tussen I&W/ProRail en de spoorgoederensector.

Voor een betere balans tussen belanghebbende sectoren en een effectievere samenwerking acht RailGood een formele **gebruikersraad**, die onafhankelijk advies aan de Raad van Bestuur van ProRail en de Minister/Staatssecretaris van I&W mag geven, onmisbaar. RailGood roept de regering en Tweede Kamer op dit te borgen.

Nadere toelichting bij gebruikersraad:

Een gebruikersraad moet wat RailGood betreft de belangen bewaken van de andere partijen (in ieder geval de spoorgoederensector) dan de drie partijen van de institutionele driehoek en draagt zorg voor checks & balances. De Gebruikersraad moet de bestuurlijke samenwerking tussen ProRail en de spoorgoederensector versterken en tijdig beleidsmatige focus aanbrengen. De gebruikersraad heeft een adviserende rol aan de Raad van Bestuur

van ProRail waarmee strategisch en prioritair beleid¹ en prestaties worden besproken op (gemandateerd) directieniveau. De Raad van Bestuur van ProRail neemt aanbevelingen van de Gebruikersraad in zijn beraadslagingen mee. De gebruikersraad zal ProRail ook positief prikkelen onafhankelijk specialistisch advies te geven aan I&W. De Gebruikersraad verantwoordt zich openbaar in de spoorsector. De Gebruikersraad kan ook gesprekken voeren met o.a. de minister/staatssecretaris en de Tweede Kamer. ProRail informeert de Gebruikersraad high level over de uitdagingen met de infrastructuur, de capaciteit en infrastructuurontwikkeling.

Verder zijn de marktpartijen in het spoorgoederenvervoer er bij gebaat om op een op gelijkwaardige, horizontale basis samen te werken met ProRail. Dat moet wat betreft RailGood in de wet- en regelgeving nader worden beschreven. De ervaring is dat monopolist ProRail van nature niet zo goed is in horizontaal samenwerken en te vaak naar binnen gekeerd is richting de goederenvervoersector. Dat zien we langjarig terug in dossiers als de gebruiksvergoeding, netverklaring, toegangsovereenkomst, capaciteitsaanbod, prestatie management, spoorwegtechniek (zoals ERTMS, ATB NG, elektrificatie), sanering van sporen alsmede een slechte samenwerking en harmonisering met DB Netze. Laatste is voor het spoorgoederenvervoer belangrijk omdat zo'n 80% van het spoorgoederenvervoer de Nederlands-Duitse grens passeert.

De majeure problemen van ProRail met de goederenspoorwegen in de Rotterdamse haven en in mindere mate ook het A15-tracé van de Betuweroute en de omgevingsvergunningsperikelen van ProRail mogen nooit meer voorkomen. Jarenlang is gewaarschuwd door de spoorgoederenvervoerders voor deze problematiek die inmiddels volledig uit de hand is gelopen. Niet alleen bij ProRail, ook I&W heeft hierop niet goed gestuurd en gemonitord. Geleerde lessen moeten worden toegepast komend jaar. Dat lost een ZBO omvorming alleen in ieder geval niet op.

Noodzaak van een toezichtsagenda en toezicht op naleving daarvan door I&W

Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van I&W en ProRail en een op de publieke taak van ProRail toegespitst sturings- en toezichtsarrangement kunnen kansen bieden om de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorwegen beter dan nu te verwezenlijken. Gegeven het risico op de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder I&W en ZBO ProRail, acht RailGood een doorwrochte **toezichtagenda** van groot belang. Daarin geeft de toezichthouder I&W aan welke inhoudelijke prestaties door ZBO ProRail moeten worden geleverd. Op de naleving daarvan moet goed worden toegezien door I&W, maar door de Tweede Kamer. Duidelijk moet zijn op welke inhoudelijke prestaties ZBO ProRail worden beoordeeld, óók wat betreft de prestaties van de dienstverlening aan en het faciliteren van spoorgoederenvervoer. Wat moet ZBO ProRail leveren op het gebied van doelmatigheid, op het terrein van klanttevredenheid, organisatieontwikkeling (een directeur goederenvervoer, zelflerende organisatie), etc.? Wanneer heeft een raad van bestuur voortreffelijk werk afgeleverd? Aan welke criteria dient dan te worden voldaan? Heeft I&W geborgd dat hiervoor tijdig voldoende expertise beschikbaar is?

Een belangrijke randvoorwaarde voor de omvorming is dat voldaan wordt aan de onafhankelijkheidseisen die door Europese richtlijnen aan de spoorbeheerder worden gesteld. Dat lijkt wettelijk te zijn geborgd. Voor RailGood is het daarnaast ook belangrijk dat de staatssecretaris van I&W aangeeft te hebben geborgd dat het BTW-vraagstuk niet tot een verhoging van de kosten van het gebruik van het spoornet leidt.

Résumé

RailGood heeft met de gekozen insteek om ProRail om te vormen tot een ZBO geen probleem. Structuur volgt strategie. De strategie is er op papier met de LTSA en het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer van 19 juni 2018, alleen deze moet (heel veel beter) worden uitgevoerd. Papier is geduldig. RailGood ziet forse verbeterruimte in de aansturing van ProRail door I&W aan de hand van een complete en doorwrochte toezichtagenda en de goede monitoring door I&W van de doelstellingen, prestaties en voorgenomen beleidsmaatregelen m.b.t. het spoorgoederenvervoer. Tot slot acht RailGood de installatie van een formele Gebruikersraad van eminent belang om actief de belangen bewaken van de andere partijen (in ieder geval de spoorgoederensector) dan de drie partijen van de institutionele driehoek en zorg te dragen voor checks & balances.

¹ Denk aan de ontwikkeling, uitbreiding en opwaardering van het Nederlandse spoorwegennet, spoorcapaciteit, onderhoud en vernieuwing van het spoorwegennet, het beheersen van omgevingseffecten van (toenemend) spoorverkeer en infraheffingen.