

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat  
De heer drs/MA J. Koeman  
Directie Openbaar Vervoer en Spoor  
Directoraat-Generaal Mobiliteit  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag  
Nederland

Betreft: reactie RailGood op internetconsultatie wijziging van de Spoorwegwet, andere wetten en lagere regelgeving voor de omvorming van ProRail B.V. tot publiekrechtelijk ZBO

Maarn, 30 maart 2020

Geachte heer Koeman,

Hierbij ontvangt u van RailGood - namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Rail Transport Services, Shunter Tractie, Railport Brabant, Raillogix, Distri Rail en Partner in Rail - reactie op de internetconsultatie van wijziging van de Spoorwegwet, andere wetten en lagere regelgeving voor de omvorming van ProRail B.V. tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Met dit wet- en regelgevingstraject geeft de regering uitvoering aan het voornemen zoals geformuleerd in het regeerakkoord. ProRail wordt omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan.

De omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan betreft een principiële politiek-bestuurlijke keuze. Het beheer van de spoorweginfrastructuur is een publieke taak, met publieke financiering, waarbij publieke sturing en verantwoording hoort. De regering kiest daarbij voor een publiekrechtelijk model en een heldere positionering, waardoor de aansturing eenvoudiger kan en de verantwoording wordt versterkt. ProRail wordt omgevormd tot een ZBO met als doel:

- de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert,
- de aansturing van ProRail te vereenvoudigen,
- en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen (jaarlijks ruim € 2 miljard) te versterken.

Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna I&W) en ProRail en een op de publieke taak van ProRail toegespitst sturing- en toezichtarrangement bieden kansen om de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur zo goed en efficiënt mogelijk te verwezenlijken. Een belangrijke randvoorwaarde voor de omvorming is dat voldaan wordt aan de onafhankelijkheidseisen die door Europese richtlijnen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder worden gesteld.

Door de omvorming van ProRail tot een ZBO moeten de bestaande sturings- en verantwoordingsinstrumenten worden vervangen door één systematiek die is toegespitst op zelfstandige publiekrechtelijke organisaties. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en onderhavige ter consultatie voorgelegde wijziging van de Spoorwegwet, andere wetten en lagere regelgeving vormen hiervoor het kader. Dit kader moet ervoor zorgen dat de verantwoording over het functioneren van ProRail en de besteding van publieke middelen zo goed mogelijk kan plaatsvinden. Een belangrijke randvoorwaarde voor de omvorming is dat er voldaan moet worden aan de onafhankelijkheidseisen die door Europese richtlijnen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder worden gesteld. De nieuwe organisatievorm moet wat betreft de besluitvorming over de capaciteitsverdeling, verkeersleiding en over de vaststelling van de gebruiksvergoeding niet

hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister en bovendien geen onderdeel vormen van de organisatie waar de taken van de nationale veiligheidsinstantie zijn belegd.

De omvorming tot ZBO heeft met name gevolgen voor de verhouding tussen de minister en ProRail. De verhouding tussen ProRail en de sector zal ingevolge het voorstel nauwelijks wijzigen. Zo blijft ProRail onafhankelijk van vervoerders bij de non-discriminatoire capaciteitsverdeling en zal ProRail met vervoerders moeten blijven samenwerken om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor verder te verbeteren. **ProRail zal als zelfstandig bestuursorgaan bij al zijn beslissingen en werkzaamheden zowel de belangen van vervoerders als het publieke belang in acht nemen. Relevant is daarbij wel wat publiek belang precies is en hoe dat wordt gemeten en beoordeeld. ProRail richt zich op het maken van een integrale afweging waarin ProRail uiteindelijk de meest effectieve en efficiënte oplossing zal kiezen voor reiziger, verlader en belastingbetaler. Hier wenst RailGood graag de vervoerders (spoorwegondernemingen) aan hebben toegevoegd.** RailGood heeft dit punt op 28 november 2018 reeds ingebracht als reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail (kenmerk: RG/I&W/W&R/20181130). ProRail moet als enige beheerder en leverancier van spoorwegcapaciteit aan de vervoerders ook effectief en efficiënt bedienen, ook voor de veilige, concurrerende en duurzame bereikbaarheid van de Nederlandse havens, industrie, handel en terminals.

Op basis van bovenstaande heeft RailGood geen principiële bezwaren tegen de omvorming van ProRail tot ZBO. Langjarig is (helaas) vaak genoeg gebleken dat ProRail in de huidige ordening slecht presteert voor het spoorgoederenvervoer.

RailGood is er tegelijkertijd nog niet gerust op dat de publiekrechtelijke omvorming van ProRail daadwerkelijk gaat leiden tot hard noodzakelijke verbeteringen bij ProRail. RailGood verbaast zich zeer over de kwalificaties die I&W hanteert inzake het vermeende goede presteren van ProRail in de ter consultatie voorgelegde stukken. Hoe gaan I&W en ProRail borgen dat het belang van spoorgoederenvervoer óók voorop komt staan? Hoe gaat worden gerealiseerd dat ZBO ProRail met de uitvoering van zijn kerntaken aantoonbaar en wezenlijk bijdraagt aan een concurrerend spoorgoederenvervoer in Nederland (en dus ook Europa, circa 90% van het spoorgoederenvervoer in Nederland is internationaal)? Hoe worden de structurele wanprestaties van ProRail inzake de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van belangrijke goederen-specifieke spoorweginfrastructuur vermeden? Hoe kunnen vervoerders, intermodale operatoren, rail expediteurs en verladers worden beschermd tegen kostenstijgingen en inefficiënties van ZBO ProRail? RailGood verwacht in ieder geval een beduidend doelgerichtere aansturing door I&W van ProRail en meer eenheid tussen I&W en ProRail dan in de afgelopen jaren.

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. Duidelijk moet zijn op welke inhoudelijke prestaties ZBO ProRail worden beoordeeld, ook 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?

Aanvullend op bovenstaande, hierna puntsgewijs andere punten die RailGood hierbij als consultatiereactie inbrengt.

## Besluit taken ProRail

- 1) Artikel 4, Verkeersleidingsproces, lid 3, *'Bij de langetermijnplanning van groot onderhoud of een grote vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur, raadpleegt de beheerder de gerechtigden, bedoeld in artikel 57 van de wet, en houdt de beheerder zoveel als redelijkerwijs mogelijk rekening met de door deze gerechtigden geuite punten van zorg'*.  
RailGood begrijpt niet waarom lid 3 onder het verkeersleidingsproces is geplaatst. De lange termijn planning van groot onderhoud of een grote vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur is geen onderdeel van het verkeersleidingsproces, maar van toe-/verdeling. Dit is een onlogische plek voor deze verplichting voor ProRail. Wet- en regelgeving moeten logisch in elkaar steken voor gebruikers.
- 2) Artikel 5, prestatiegebieden, lid 2, *'Daar waar de prestatiegebieden betrekking hebben op een gedeelde verantwoordelijkheid met derden, werken de beheerder en derden samen ten behoeve van een gezamenlijk resultaat van prestatieverbetering voor de reiziger en de verlader'*.  
Hier wenst RailGood aan het einde van de zin graag de spoorwegondernemingen aan hebben toegevoegd.

## Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail)

- 3) Artikel 8, lid 6b: wat is het verschil tussen het verlenen van *'toegang'* en *'verdere toegang'* tot het proces van verkeersleiding voor de betrokken spoorwegondernemingen op transparante en niet-discriminerende wijze plaatsvindt?
- 4) Memorie van toelichting, onder inleiding, pagina 16 en 17, pagina 46 en 47, paragraaf 5.13 almede pagina 67 bovenaan:
  - a. RailGood is verbaasd over de stelling van I&W dat *'de prestaties van ProRail momenteel goed zijn en dat de samenwerking in de spoorsector steeds beter verloopt'*. 2019 was een triest dieptepunt voor het spoorgoederenvervoer wat betreft de prestaties van ProRail inzake de kerntaken. RailGood vindt dat de samenwerking in de spoorgoederensector niet effectief en niet efficiënt is. Spoorgoederenvervoerders en intermodale operatoren zijn zeer ontevreden over de prestaties, kostenontwikkeling, daadkracht van uitvoering van plannen en continu verbetermanagement/zelflerend vermogen van ProRail. RailGood vindt het zorgelijk dat I&W dit klaarblijkelijk niet heeft opgemerkt dan wel negeert.
  - b. Pagina 46, paragraaf 5.13, *'ProRail opereert in een speelveld met veel verschillende partijen. Voor een deel van deze stakeholders geldt dat zij zijn aangewezen op ProRail als enige beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het is dan ook van belang dat het zbo ProRail bij de uitvoering van zijn taken al deze relevante partijen betreft. ProRail B.V. heeft de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid ingericht. Ook als zbo is het van belang dat ProRail stakeholders blijft betrekken teneinde zijn taakuitoefening en de daarvoor ingerichte processen te blijven verbeteren. ProRail voert regelmatig overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau met onder meer spoorgoederenvervoerders'*.  
RailGood stelt vast dat de reeds jaren lopende overlegstructuur inderdaad uitgebreid is ingericht, doch niet efficiënt en niet effectief is voor de spoorgoederenvervoerders.

- c. I&W stelt dat *'het voorstel geen wijziging brengt in de verhoudingen tussen partijen in de spoorsector waardoor de goede samenwerking tussen ProRail en de andere betrokken partijen kan worden voortgezet'*. RailGood ziet dit als een gemiste kans. De samenwerking moet beter, efficiënter en effectiever. Plannen moeten worden geïmplementeerd. RailGood merkt op dat dit punt op 28 november 2018 ook reeds is ingebracht als reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail (kenmerk: RG/I&W/W&R/20181130). Letterlijk is destijds als consultatiereactie ingebracht:
- 'Probleem is dat ProRail nu niet goed samenwerkt met de goederenvervoerders aan een concurrerend spoorgoederenproduct. De bij RailGood aangesloten goederenvervoerders en operatoren ervaren over het algemeen bij ProRail een gebrek aan focus op efficiency en continue verbetering van prestaties van ProRail en dienstverlening door ProRail. Het is noodzakelijk dat hier slagvaardig aantoonbare verbeteringen in kosten/efficiency, prestaties en dienstverlening worden gerealiseerd. Hoe gaat I&W dit aansturen en monitoren? RailGood gaat hierover graag in gesprek met I&W. In dit verband doet zich ook de vraag voor hoe wordt de positie van het spoorgoederenvervoer geborgd en aangestuurd bij ZBO ProRail? RailGood vraagt aan I&W om dit bij een verantwoordelijk raad-van-bestuurslid te beleggen met effectieve prestatieprikkels in het managementcontract.'* Dat punt herhaalt RailGood derhalve in deze consultatiereactie en rekent erop dat dit signaal nu wel wordt opgepikt door zowel I&W als ProRail in het vervolgproces van de aansturing van ProRail. Het echec met de gebruiksbeperkingen op emplacement Waalhaven door omgevingsvergunningssperikelen van ProRail en de spoorweginfrastructuur die niet op orde is, met name in de Rotterdamse haven, zijn veroorzaakt door jarenlang weggijken en negeren door ProRail en I&W van door de ondernemers op het spoor gesignaleerde problemen.

**RailGood vraagt aan de Minister van I&W een formele gebruikersraad met adviserende rol te installeren waarmee strategisch en prioritair beleid en prestaties worden besproken op (gemandateerd) directieniveau.** Voorstel van RailGood is (nader uit te werken): Deze gebruikersraad met een adviserende rol aan de Raad van Bestuur van ProRail moet de bestuurlijke samenwerking tussen ProRail en de spoorgoederensector versterken en tijdig beleidsmatige focus aanbrengen. RailGood acht het nuttig dit ook in samenhang met andere segmenten (lees NS, de regionale vervoerders en de aannemerij) te doen. Voorstel van RailGood is dat de Gebruikersraad de gebruikers van het spoorwegennet en hun belangen vertegenwoordigt. De Gebruikersraad adviseert de ProRail directie over vraagstukken met betrekking tot de ontwikkeling, uitbreiding en opwaardering van het Nederlandse spoorwegennet, spoorcapaciteit, onderhoud en vernieuwing van het spoorwegennet alsmede het beheersen van omgevingseffecten van (toenemend) spoorverkeer, de financiering van beheer, onderhoud en vernieuwing, level playing field met andere modaliteiten en omringende landen en het signaleren van knelpunten in de infrastructuur. De Gebruikersraad verantwoordt zich openbaar in de spoorsector. De Gebruikersraad kan ook gesprekken voeren met de minister, de Tweede Kamer en de Europese Commissie en dient als geïnstitutionaliseerde dialoog tussen ProRail, gebruikers van het spoor en de toezichthoudende autoriteiten. ProRail informeert de Gebruikersraad over alle uitdagingen met de infrastructuur, de capaciteit en infrastructuurontwikkeling. De directie van ProRail neemt aanbevelingen van de Gebruikersraad in zijn beraadslagingen mee.

RailGood acht de kans groot dat zonder formele gebruikersraad veel hetzelfde zal blijven, hetgeen voor het spoorgoederenvervoer in Nederland en de daarin actieve en direct betrokken stakeholders niet wenselijk is. Een formele gebruikersraad met adviserende rol helpt ProRail en daarmee ook I&W richting te bepalen met het spoorgoederenvervoers-

beleid en brengt checks & balances aan om een concurrerend en duurzaam spoorgoederenvervoer in Nederland te faciliteren.

Dit punt brengt RailGood ook in voor paragraaf 5.13, pagina 47, derde alinea.

- 5) Memorie van toelichting, pagina 67, einde eerste alinea:  
In welke wet- en regelgeving gaat I&W borgen dat ProRail efficiënt samenwerkt met aangrenzende spoorbeheerders om concurrerende spoorcapaciteit voor goederenvervoer en een voor spoorgoederenvervoerders en intermodale operatoren efficiënte operatie (processen/werkwijzen, informatie-uitwisseling, prestatie management) te realiseren?

### **Besluit van tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail**

Geen opmerkingen.

### **Regeling sturing van en toezicht op ProRail**

- 6) Bij artikel 5 prestatiegebieden ontbreekt bij de prestatiegebieden:
- het kostenniveau van ProRail voor spoorgoederenvervoerders en hun klanten,
  - volumedoelstellingen voor vervoer.
- 7) Toelichting, pagina 21, onder externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen: *‘De beheerder kan proactief sturen op de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur’* zou moeten zijn *‘De beheerder moet proactief sturen op de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur’*.
- 8) Toelichting, pagina 22, onder de ruimtelijke kwaliteit: *‘en het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkeling langs het spoor, zoals stedelijke verdichting’*. RailGood wil hieraan hebben toegevoegd *‘daarbij ook rekening houdende met omgevingseffecten van toenemend spoorverkeer en Basisruimte voor vervoer’*.

### **Tot slot**

Hiermee vertrouw ik erop, mede namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Rail Transport Services, Shunter Tractie, Railport Brabant, Raillogix, Distri Rail en Partner in Rail, aan I&W een heldere en bruikbare consultatiereactie te hebben gegeven.

Voor vragen of bespreking, kan uiteraard contact met RailGood worden opgenomen.

Met vriendelijke groet,

Hans-Willem Vroon, MSc  
Directeur RailGood