

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 19 oktober jl. heeft u het voorstel voor de Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail via internet ter consultatie voorgelegd¹. Nadrukkelijk wijs ik u ook op de brief die namens de gehele spoorsector is gestuurd op 16 oktober 2016 en het latere advies van de consumentenorganisaties in het Locov (dd. 23 november 2016²). Dit advies blijft onverminderd van kracht en kent veel raakvlakken met deze reactie.

Hieronder zullen wij de volgende elementen ten aanzien van het wetsvoorstel behandelen.

1. Operationele effecten
2. Sturing
3. Samenwerking
4. BTW en financiën
5. Proces en zorgvuldigheid
6. Overige onderzoeken

1. **Operationele effecten**

De reiziger heeft veel belang bij een goed functionerend ProRail. De laatste jaren zien we dat ProRail een betere prestaties levert. De bestaande sturingsmechanismen hebben hieraan bijgedragen. Hoe dit Wetsvoorstel bijdraagt aan betere operationele uitkomsten is onduidelijk. De vraag blijft dan ook welke problemen het omvormen van ProRail nu eigenlijk oplost. Eerdere stelselwijzigingen in het verleden zijn ten koste gegaan van de dienstverlening aan de reiziger omdat het inregelen van de nieuwe verhoudingen en het overwinnen van aanloopproblemen veel aandacht en energie kostten. Denk daarbij aan het inrichten van het OCCR door NS en ProRail omdat na de splitsing van NS en ProRail bleek dat bij verstoringen en dreigende verstoringen het essentieel is dat spoorwegondernemingen en beheerder vanuit hetzelfde perspectief werken.

Anders dan in het begeleidend schrijven van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting wordt gesteld, wijzigt het wetsvoorstel niet alleen de verhouding tussen uw ministerie en ProRail. Immers: ProRail verricht momenteel geen publieke taken maar voert een publiekrechtelijke concessie op privaatrechtelijke wijze uit waardoor ProRail een gelijkwaardige positie ten opzichte van spoorwegondernemingen heeft. Een dergelijke stelselwijziging vergt op zijn minst nadere doordenking, overleg met alle

¹ https://www.internetconsultatie.nl/wet_publiekrechtelijke_omvorming_prorail.

² https://www.locov.nl/binaries/Locov%202016-277830%20zienswijze%20Publieke%20organisatievorm%20ProRail_tcm118-312133.pdf

betrokken partijen en een zeer zorgvuldig proces. Onafhankelijke toetsing door bijvoorbeeld de Rekenkamer zou daar ook bij moeten horen.

2. Sturing

Voor de aansturing van ProRail heeft u diverse middelen tot uw beschikking. Een daarvan is de beheerconcessie en de middelen die u daaraan kunt ontlenuen. In de memorie van toelichting staat dat het systeem van prestatiesturing met boetes gaat vervallen. Een deel van deze kpi's (en eventuele boetes) is nu gedeeld met de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet van NS. Hoe de gemeenschappelijke sturing gaat plaats vinden na de omvorming en welk effect dit heeft op de vervoerconcessie is niet geanalyseerd. Het afschaffen van het sanctioneringsbeleid is volgens de memorie van toelichting niet problematisch omdat er voldoende andere sturingselementen overblijven. Deze elementen zijn echter ook al aanwezig in de huidige situatie. Er wordt een sturingselement afgeschaft, zonder dat duidelijk is hoe het verlies daarvan kan worden opgevangen. Naast dat sancties een prikkel tot betere prestaties geven, kunnen sancties ook dienen als genoegdoening voor de benadeelde. Daarom wordt een geïnde boete in een reizigersfonds gestopt waarvan de besteding terecht moet komen bij diegene die overlast heeft ervaren. Aan dit punt wordt geheel voorbijgegaan. Voor de beheerconcessie is een midterm-review gestart. Deze evalueert de aansturing van ProRail. De uitkomsten daarvan worden echter niet afgewacht. Voor een zorgvuldig proces zou het beter zijn om de bevindingen hiervan wel mee te nemen.

3. Samenwerking

Alle wet- en regelgeving in de spoorsector is ingericht op basis van privaatrechtelijke gelijkheid. Er is bovendien een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende partijen in het operationele proces waarvan de reiziger de gevolgen direct merkt. In het voorliggende voorstel wordt dit veranderd. Het voorstel heeft daarbij vooral oog voor de relatie tussen ProRail en het ministerie. Of en zo ja hoe de relatie tussen ProRail en de vervoerders en tussen ProRail en de consumentenorganisaties verandert, blijft onduidelijk. Het effect van een dergelijke verandering zou eerst onderzocht moeten worden.

4. BTW en financiën

Eerder brachten wij naar voren dat BTW en andere fiscale elementen kunnen zorgen voor kostenverhogingen voor de reiziger via hogere prijzen voor treinkaartjes. Voor ons is nog steeds onduidelijk hoe dit probleem opgelost kan worden. Uit de Kamerbrief blijkt overigens dat het kabinet zich *inzet* om dit *zo neutraal mogelijk* te houden. Hoe de reiziger hier zekerheid uit moet ontlenuen,

blijft een vraag. Bovendien moet er nog een toets plaatsvinden door de belastinginspecteur. De oplossing die lijkt te worden voorgesteld in de Kamerbrief -namelijk een verbod via lagere regelgeving - is voor Rover niet te toetsen door het gebrek aan deze lagere regelgeving. Bovendien is onduidelijk wat er gebeurt als dergelijke regelgeving ontbreekt of ingetrokken wordt. In eerdere reacties hebben wij gevraagd om *goedkeuring* door de ACM en de Europese Commissie. Deze ontbreekt nog steeds.

5. Proces en zorgvuldigheid

Grote ingrepen moeten zorgvuldig gebeuren. In het wetsvoorstel wordt veel verwezen naar lagere regelgeving. Deze regelgeving is ons nog niet bekend. Hierdoor valt er geen oordeel te geven over zowel de wet als de lagere regelgeving. Dit terwijl zij wel een geheel vormen voor de uitwerking en daarmee voor de effecten op de reiziger.

6. Overig onderzoek

Naast de herpositionering van ProRail wordt momenteel ook onderzoek gedaan naar de ordening op het spoor. Naar onze mening kunnen deze onderzoeken niet los van elkaar worden gezien. Dat het omvormen van ProRail tot een ZBO binnen alle ordeningsscenario's de meest logische is, staat voor ons nog niet vast.

Rover vraagt u om al deze punten eerst goed uit te zoeken en te voorzien van goede oplossingen alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Kamer. Zoals genoemd bij punt 1 hoort daar naar onze mening ook een onafhankelijke toetsing van het totaalpakket door de Rekenkamer bij.

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

Met vriendelijke groet,

Freek Bos
Directeur