

Vergaderjaar 2021–2022

35 396

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)

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2022

Op 19 maart 2018 heeft uw Kamer de regering verzocht om «met alle betrokken partijen de verschillende opties voor betrokkenheid en inspraak van klanten en stakeholders van een zbo ProRail in kaart te brengen en voor te leggen aan de Tweede Kamer».¹ Graag informeer ik u met deze brief over hoe invulling is gegeven aan deze motie. Tevens maak ik graag van deze gelegenheid gebruik uw Kamer mee te nemen in hoe stakeholders zijn betrokken bij het proces ter voorbereiding op de omvorming van ProRail tot zbo en hoe de belangen van stakeholders in deze voorbereidende fase zijn geborgd.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de wijze waarop stakeholders zijn betrokken bij de voorbereiding van de omvorming van ProRail. Vervolgens zal ik uw Kamer informeren over hoe de stakeholderbetrokkenheid wordt vormgegeven bij het zbo ProRail. De inspraak van klanten en stakeholders van het zbo ProRail en de samenwerking met het zbo ProRail komen daarbij aan bod. Afsluitend zal ik toelichten hoe met stakeholders wordt gewerkt aan een betere samenwerking in de sector.

Stakeholderbetrokkenheid bij de voorbereiding op het zbo ProRail

Tijdens het proces ter voorbereiding op de omvorming zijn stakeholders actief betrokken. Voormalig Staatssecretaris van Veldhoven heeft, samen met ProRail, veelvuldig gesproken met betrokken partijen om vroegtijdig hun zorgen maar ook mogelijke kansen van de omvorming van ProRail tot zbo op tafel te krijgen. Zo heeft voormalig Staatssecretaris van Veldhoven begin 2019 en begin 2020 samen met de CEO van ProRail met diverse sectorpartijen gesproken over de omvorming.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 751.

Tevens zijn door mijn ministerie en ProRail drie brede stakeholderbijeenkomsten georganiseerd, waarin stakeholders zijn geïnformeerd en over zorgen en kansen is gesproken. De bijeenkomsten vonden plaats in november 2019, maart 2020 en juni 2021. Ook werd de spoorsector in het voorjaar van 2020 geïnformeerd en was er ruimte voor gesprek tijdens een seminar van SpoorPro met open inschrijving. Vervolggesprekken vonden en vinden met stakeholders op organisatie of deelsectorniveau plaats, soms op initiatief van mijn ministerie en soms op initiatief van een organisatie of sector.

Daarnaast hebben stakeholders kunnen reageren via internetconsultatie op het wetsvoorstel eind 2018 (Kamerstuk 35 396) en op de lagere regelgeving in het voorjaar van 2020. Regelmatig zijn de stakeholders geïnformeerd over de voortgang van de omvorming, zowel schriftelijk als bij bestaande overleggremia, bijvoorbeeld het LOCOV. Zo waren begin 2021 stakeholders geïnformeerd over de controversieel verklaring van het wetsvoorstel (Kamerstuk 35 718, nr. 1). Tijdens de demissionaire fase van het vorige kabinet hebben ambtenaren van mijn ministerie verder met stakeholders gesproken over specifieke zorgen, zoals de praktische uitwerking van de samenwerking na de omvorming. Ook is verder gesproken met betrokken partijen om onduidelijkheden weg te nemen en over kansen van de omvorming, zoals het opstarten van verbetertrajecten met betrekking tot de samenwerking tussen ProRail, de rest van de sector en mijn ministerie.

Mijn aanpak en die van mijn ambtsvoorgangers is er altijd op gericht de kennis en expertise van stakeholders te benutten, hen te horen, vragen te beantwoorden en suggesties serieus af te wegen. Uiteindelijk wil ik in de samenwerking met de sector behouden wat goed werkt en verbeteringen aanbrengen waar dat mogelijk is.

Stakeholderbetrokkenheid bij het zbo ProRail

Ik wil benadrukken dat ik, net als ProRail zelf, het van belang vind dat ProRail ook als zbo goed met alle relevante partijen samenwerkt en hen bij de uitvoering van zijn taken betreft. ProRail opereert in een speelveld met veel verschillende partijen en een nauwe samenwerking binnen de spoorsector is essentieel voor de mobiliteit op het spoor. ProRail heeft daarom de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid ingericht.

Borging van de betrokkenheid en inspraak bij het zbo ProRail

De betrokkenheid en inspraak van stakeholders bij het zbo ProRail wordt op verschillende manieren geborgd. Zo wordt er een samenwerkingsverplichting opgenomen in de gewijzigde Spoorwegwet, voorziet de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in een verplichting voor zbo's om klanten in de gelegenheid te stellen voorstellen voor verbeteringen in procedures en werkwijzen te doen en heeft ProRail een consultatieverplichting bij het opstellen van het meerjarenplan en de jaarlijkse bijstelling daarvan.

In de huidige beheerconcessie staan diverse samenwerkingsverplichtingen waar ProRail zich aan moet houden gedetailleerd opgenomen. Deze uitgebreide verplichtingen worden vervangen door artikel 12 in de gewijzigde Spoorwegwet. In dit artikel is de verplichting opgenomen dat ProRail als zbo, vanuit de eigen publieke verantwoordelijkheid, *altijd* goed samenwerkt met partijen in de rest van de spoorsector in het belang van

een goede dienstverlening.² Het neerleggen van gedetailleerde voorschriften in regelgeving vind ik niet passen bij een zelfstandige publieke spoorbeheerder. Specifiek uitgeschreven en handhaafbare verplichtingen zoals opgenomen in de beheerconcessie zijn niet meer nodig als ProRail is omgevormd naar zbo.

Daarbij eist de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat zbo's voorzieningen treffen om klanten in de gelegenheid te stellen om verbetervoorstellen voor procedures en werkwijzen te doen.³ ProRail zal daarover in het jaarverslag verantwoording afleggen. Door deze verantwoording krijg ik, en daarmee ook uw Kamer, meer inzicht in de wijze waarop ProRail betrokkenheid van stakeholders regelt. Ik zal daarover regelmatig met ProRail het gesprek voeren. Mochten er knelpunten blijken, zal ik ProRail vragen samen met de betrokken partijen bijvoorbeeld te werken aan verbeteringen in de procedures en werkwijzen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen eist eenzelfde voorziening voor binnengekomen klachten.

ProRail consulteert betrokken partijen bij het opstellen van het meerjarenplan en (in geval van wezenlijke wijzigingen) de jaarlijks mogelijke bijstelling daarvan. Doordat deze plannen zich focussen op de middellange termijn, biedt dat ook voor betrokken partijen meer mogelijkheden om betere inspraak te hebben. Door enkele partijen werd daarbij nog een zogeheten «rolling forecast» geopperd, om beter aan te sluiten bij de korte tijdshorizon van de spoorsector. Daar hebben mijn ambtsvoorgangers niet toe besloten. Het meerjarenplan beschrijft namelijk de activiteiten die behoren bij het meerjarenbudget dat is vastgesteld op basis van de vierjaarlijks budgetbehoefte waarop een audit heeft plaatsgevonden. Daarnaast willen we stimuleren om echt verder vooruit te kijken en niet elk jaar een compleet plan op te stellen waarbij de focus vooral op het komende jaar komt te liggen. In de afstemming over dit plan kunnen ProRail en de overige sectorpartijen met elkaar het goede strategische gesprek voeren. Door het gebruik van het bijstellingsdocument blijft het daarnaast mogelijk snel te reageren op actualiteiten.

In de internetconsultatie en de uitvoerings- en handhavingstoets van de lagere regelgeving hebben het LOCOV, Rover, OV-NL en IPO zorgen geuit dat hun rol en betrokkenheid beperkt wordt en mogelijk zelfs verdwijnt, omdat zij niet onder het begrip «gerechtigden» vallen zoals opgenomen in de Spoorwegwet. Dit is niet de bedoeling. De huidige positie van deze partijen blijft behouden. Dit punt is overgenomen. In het wetsvoorstel wordt de betrokkenheid van belanghebbenden zoals de consumentenorganisaties en IPO op alle consultatiegerechtigde momenten zoals bij het meerjarenplan en het bijstellingsdocument meer expliciet verankerd.⁴

Verder is het idee van een gebruikersraad aan de orde gekomen in de gesprekken met de spoorsector. In deze gesprekken kwam naar voren dat het daarbij vooral gaat om de behoefte vanuit de spoorsector om meer het strategische gesprek te voeren, vroegtijdig betrokken te worden of meer als volwaardige gesprekspartner te worden gezien. Een nieuw gremium als een gebruikersraad zou daarbij behulpzaam kunnen zijn. Echter, dezelfde partijen gaven tegelijkertijd aan niet te zitten wachten op een extra gremium of meer overleggen. Een gebruikersraad zou leiden tot extra belasting terwijl niet alle organisaties voldoende capaciteit hebben

² Zie het nieuwe artikel 12, eerste lid, van de Spoorwegwet.

³ Zie artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁴ De consultatie heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel (zie het nieuwe artikel 15°, tweede en vierde lid, van de Spoorwegwet), zodat ook belanghebbenden consultatierechten behouden. Deze wijziging is doorgevoerd via nota van wijziging: Kamerstuk 35 396, nr. 14.

om zich goed te laten vertegenwoordigen. Daarbij geeft een gebruikersraad geen garantie voor een daadkrachtig en strategisch gesprek. Om die reden is niet gekozen voor het instellen van een gebruikersraad en ligt de oplossing eerder in het nog beter benutten van bestaande overleggen en in de afstemming over en consultatie van het meerjarenplan. ProRail en ik blijven met de betrokken partijen continu werken aan de beste vorm van overleg die past bij de uitgesproken behoefte. Met de partijen in de spoorgoederensector worden daarom gesprekken gevoerd over de verbetering van de samenwerking. Daarin wordt bezien voor welke problemen de gebruikersraad een oplossing zou zijn en welke oplossing het beste past om de samenwerking daadwerkelijk te versterken.

Verhoudingen tussen het zbo ProRail en de rest van de spoorsector

De omvorming ziet toe op een verandering in de relatie tussen ProRail en het ministerie. De juridische overeenkomsten tussen ProRail en de rest van de sector blijven ongewijzigd. Echter, het is begrijpelijk dat verandering vragen oproept. Daarover hebben mijn voorgangers met betrokken partijen gesprekken gevoerd om praktische vragen uit te diepen vóór het zbo ProRail van start gaat. Op die manier kan de omvorming zorgvuldig en beheerst plaatsvinden.

Een onderwerp dat daarbij aan de orde kwam is de gelijkgerichte aansturing door mijn Ministerie van ProRail en NS. Deze blijft behouden. De evaluatie van de beheerconcessie heeft duidelijk aangetoond dat het gelijkgericht aansturen van ProRail en NS een positief effect heeft op de prestaties op het spoor.⁵ Als ProRail zbo is blijft de huidige systematiek van bestaande prestatiegebieden behouden. De bestaande prestatiegebieden uit de beheerconcessie zullen worden opgenomen in de nieuwe regelgeving. Vervolgens zullen de huidige prestatie-indicatoren die aan de prestatiegebieden gekoppeld zijn, ongewijzigd worden vastgesteld in een beleidsregel. De omvorming verandert niets aan deze indicatoren. Samen met NS hebben ProRail en mijn ministerie zich ingezet om gezamenlijk te borgen dat de gelijkgerichte sturing behouden blijft in de zbo-situatie.

Soortgelijke gesprekken hebben plaatsgevonden over de afstemming tussen de nieuwe planning- en controlcyclus van ProRail en de vervoerplancyclus van NS. Samen met NS en ProRail is vooruit gekeken naar hoe dit concreet zal gaan werken om dit vervolgens direct in de praktijk in te zetten. Het vierjarige meerjarenplan biedt daarbij de mogelijkheid voor ProRail en de vervoerders om op langere termijn vooruit te kijken. Het jaarlijkse bijstellingsdocument biedt de mogelijkheid om aanpassingen daarop te doen, indien dit nodig blijkt.

Verbeterde samenwerking in de sector

De omvorming is door mijn departement en ProRail aangegrepen om de samenwerking tussen het ministerie, ProRail en de rest van de sector te versterken. Mijn departement is samen met ProRail opgetrokken om nadere afspraken te maken om de samenwerking met alle betrokken partijen te verbeteren.

In de afgelopen periode hebben verschillende van deze gesprekken plaatsgevonden. Allereerst is tijdens de Bestuurlijke Overleggen in het kader van het MIRT eind 2019 tussen voormalig Staatssecretaris Van Veldhoven en de provincies een nieuw afsprakenkader voor zogeheten werken voor derden overeengekomen. Hierin zijn verbeteringen

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 898.

afgesproken in de wijze van kosten- en risicoverdeling tussen het ministerie en de provincies bij regionale investeringsprojecten (gerelateerd) aan de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze uitgangspunten zal het Rijk met alle «opdrachtgevende derden» hanteren. In het verlengde van het nieuwe afsprakenkader zijn Rijk, ProRail en provincies met elkaar in gesprek over hoe de sturingsrelatie tussen decentrale opdrachtgevers en ProRail verder verstevigd kan worden. In dat kader wordt bijvoorbeeld bezien of er een voor alle partijen werkbare en acceptabele methodiek is, waarmee decentrale overheden in bepaalde gevallen hun bijdrage aan een project in de realisatiefase zouden kunnen afkopen. Samen met de betrokken partijen zal ik in 2022 evalueren hoe het afsprakenkader in de praktijk uitpakt en welke lessen daaruit te trekken zijn om de samenwerking verder te verbeteren.

Vervolgens zijn gesprekken opgestart met de spoorgoederensector over het verbeterpotentieel in de samenwerking tussen de spoorgoederenvervoerders, ProRail en mijn ministerie. De gesprekken zijn gestart met de inventarisatie van diverse verbeterpunten, waarna deze gezamenlijk werden geprioriteerd. Duidelijk werd dat deze verbeterpunten niet direct toezien op de omvorming zelf. De verbeterpunten hadden betrekking op bredere strategische en operationele vraagstukken. Zo is door partijen aangegeven dat zij behoefte hebben aan daadkracht en voortgang in de uitvoering van het maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, een strategische visie, het beter benutten van overleggen voor het strategisch gesprek en het herstel van vertrouwen in het spoorgoederenproduct in Nederland. De aanpak en invulling van deze behoeftes is inmiddels structureel onderwerp van gesprek en de eerste resultaten zijn behaald. Zo is onduidelijkheid in de rollen en verantwoordelijkheden weggenomen en wordt de aansturing van diverse onderdelen van het maatregelenpakket verbeterd. Een aanbeveling uit de gesprekken was om het verbeterprogramma «Zee Zevenaar» (voorheen bekend als «Infra op orde») van ProRail onder de beheerconcessie te brengen. Deze aanbeveling is overgenomen en de sturing op dit verbeterprogramma door lenW wordt na de zbo-vorming voortgezet. In februari heeft de evaluatie van het maatregelenpakket plaatsgevonden, waarbij ook de eerdergenoemde verbeterpunten zijn betrokken.

Op dit moment wordt een verbetertraject opgestart met mijn ministerie, ProRail en regionale vervoerders. Na een verkennend gesprek over de werkwijze en vertegenwoordiging vanuit de sector zal de gespreksreeks worden voortgezet in 2022. Ook bij dit traject wordt gestart met een inventarisatie van diverse verbeterpunten. Hiervoor worden bestaande evaluaties, zoals de evaluatie van de beheerconcessie en het klanttevredenheidsonderzoek van ProRail gebruikt. De volgende stap is het gezamenlijk prioriteren van de verbeterpunten tijdens het startgesprek dat plaatsvindt in maart.

Samenvattend, mijn ambtsvoorgangers hebben ervoor gezorgd dat stakeholders bij het proces ter voorbereiding op de omvorming van ProRail tot zbo zijn betrokken en de inspraak en betrokkenheid van stakeholders na afronding van de omvorming op diverse manieren wordt geborgd. Daarnaast werken ProRail en ik actief samen met stakeholders aan het steeds verder verbeteren van de samenwerking in de spoorsector.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen