

Notitie bij Ronde Tafel: Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. d.d. 23 januari 2025

Wijnand Veeneman (W.W.Veeneman@TUDelft.nl)

- Hoogleraar Governance van Mobiliteit en Infrastructuur aan de TU Delft.
- Wetenschappelijk directeur NGinfraⁱ

Allereerst wil ik me bij de commissie verontschuldigen voor het niet kunnen toelichten van deze notitie. Als lid van de promotiecommissie van een vijfjarig onderzoek naar de aansturing van infrastructuurbedrijven in Groningen zal ik me daar moeten melden om de onderzoeker te opponeren. Dat stond al vast ver voor dat de commissie besloot deze ronde tafel te houden. Mochten leden van de commissie toch een toelichting wensen, dan ben ik zeker bereid om naar Den Haag te komen om een en ander verder toe te lichten op een ander moment.

Als relevante context zie ik het volgende. Een eerste intentie van het toenmalige kabinet om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk ZBO vindt zijn oorsprong in onderhandelingen rondom het regeerakkoord. Die oorspronkelijke intentie kende een weinig realistisch beeld van het functioneren van ProRail en de relatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail.

De aanleiding van de omvorming van ProRail naar ZBO op de agenda te zetten was het feit dat financiële stromen binnen ProRail destijds niet helder waren voor de overheid. Er was sprake van onderuitputting van de middelen en projecten die juist duurder werden dan gepland. Voor de goede orde, intussen heeft ProRail de financiële verantwoording weer op orde. Een helder signaal van de concessieverlener en aandeelhouder was voldoende.

Het was dat ook niet vreemd dat de intentie destijds stuitte op veel weerstand uit de sector. Van alle kanten maakte de sector aan u als commissie in 2020 duidelijk dat er weinig waarde werd gezien in een dergelijk proces. Daarop werd door het kabinet besloten om de omzetting niet te stoppen maar te richten op een privaatrechtelijk ZBO.

Alle argumenten die destijds door zowel professor Van Thiel, mijzelf als ook vertegenwoordigers van de spoorsector werden aangedragen tegen deze omvorming zijn in de kern door deze verandering (van publiek- naar privaatrechtelijk ZBO) niet of nauwelijks geadresseerd. Het is daarmee nog zeer onduidelijk waarom we deze omvorming zouden aangaan. Ik raad u aan de notities zoals die zijn opgesteld voor uw ronde tafel in september 2020 er nog eens bij te pakken. Er zijn tevens argumenten bijgekomen om het niet te doen.

Beide, bestaande en nieuwe argumenten wil ik hier kort toelichten.

De kritiek op de omvorming laat zich als volgt samenvatten:

1. Op dit moment heeft het ministerie vier rollen ten aanzien van ProRail BV die allen zo hun eigen instrumenten bieden tot sturing en controle. Die vier rollen zijn:
 - a. Concessieverlener
 - b. Subsidieverlener
 - c. Aandeelhouder
 - d. Wetgever
2. Deze rollen bieden instrumenten ten aanzien van:
 - a. Financiële verantwoording van de taakorganisatie
 - b. Goedkeuring van beleid van de taakorganisatie
 - c. Aanwijzingsbevoegdheden voor bijsturing en prestatiesturing van de taakorganisatie
 - d. Benoeming, schorsing en ontslaan van bestuurders van de taakorganisatie
 - e. Eisen van informatieverschaffing door de taakorganisatie

- f. Schorsing van besluiten van de taakorganisatie
3. Een systematische analyse van deze instrumenten in de huidige situatie (ProRail als BV onder Railinfratrust) vergeleken met zowel de publiek- en de privaatrechtelijke ZBO laat zien dat de instrumenten voor beide niet verder gaan dan de huidige situatie en soms ook zelfs minder ver gaan. Ofwel, de **omvorming levert niet meer of betere instrumenten**, eerder minder.
 4. Het verwachte verdwijnen van **gedeelde prestatieindicatoren** voor vervoerders en infrabeheerder, een **gelijkwaardige positie** van vervoerder en infrabeheerder, en een **inhoudelijke focus rond de concessieonderhandelingen** maakt dat belangrijke balans in de posities van de driehoek (vervoerders, infrabeheerder, overheid) wordt verstoord.
 5. De **vorm van een taakorganisatie is een slecht voorspeller** van de prestaties van die taakorganisatie. Die ligt veel meer in de wijze waarop de samenwerking binnen de vorm wordt ingericht.
 6. De slechtere financiële verantwoording, de aanleiding van de mogelijke omvorming, heeft zich na heldere sturing van het ministerie inmiddels **zover verbeterd dat het geen probleem meer is, zonder omvorming**. Dat illustreert ook goed punt 4.
 7. Elke omvorming van een organisatie **vraagt stevige aandacht** van het management van de taakorganisatie en ook van het betrokken ministerie. Het vraagt ook aandacht natuurlijk van u, als parlement.

De samenvatting van de eerdere kritiek was dus: **doe het niet**, de verwachting is dat het niets gaat opleveren en veel energie zal kosten.

Daar komt nu een **drietal argumenten** bij, die relevant zijn omdat we bij de eerdere omvorming ook al zagen dat de prestaties daar onder hebben geleden:

1. Met de groei van nieuwe vervoerders door de **verplichting tot "open toegang"** zal ProRail alle zeilen bij moeten zetten om haar taak te laten aansluiten bij de nieuwe situatie. ProRail zal veel managementaandacht nodig hebben om op een goede manier die rol te gaan invullen.
2. Open toegang is een gegeven, maar Europa vraagt ook een **ander perspectief op het hoofdrailnet**. Welke dat ook zal zijn (inclusief een nieuwe onderhandse gunning aan NS), de rol van ProRail zal ook daar veranderen. Ook daar is de komende jaren veel aandacht voor nodig.
3. Er is een **enorme vervangingsopgave** die ProRail moet realiseren in de komende jaren op de prestaties op het spoor op orde te houden. Ook daar zal veel energie naar toe moeten gaan.

Kortom, in een omvorming, naar publiek- of privaatrechtelijke ZBO is een stevige operatie die **niet meer instrumenten oplevert voor sturing**, die ook **niet een basis oplevert voor betere prestaties**, en die **energie wegneemt van een aantal grote uitdagingen** waar ProRail in samenwerking met de andere partijen op het spoor voor staat.

ⁱ NGInfra doet onderzoek naar organisatie en governance vraagstukken van water-, mobiliteits- en energieinfrastructuren. ProRail is een van de participerende organisaties in dit kennisinstituut. Mijn rol is het borgen van de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoekactiviteiten binnen het programma van dit kennisinstituut.