Notitie bij Ronde Tafel: Omvorming ProRail tot ZBO

**ProRail als ZBO: aandachtpunten bij implementatie.**

Wijnand Veeneman

* Universitair hoofddocent governance van infrastructuren aan de TU Delft.
* Wetenschappelijk directeur NGinfrastructure[[1]](#endnote-1)

De aanleiding van de omvorming van ProRail naar ZBO was het feit dat financiële stromen binnen ProRail niet helder waren. Er was sprake van onderuitputting van de middelen en projecten die juist duurder werden dan gepland. Intussen heeft ProRail de financiële verantwoording weer op orde. Een helder signaal van de concessieverlener en aandeelhouder was voldoende.

De vraag is dringt zich dan op waarom de positie van ProRail ten opzichte van het ministerie moet veranderen van de houder van de beheerconcessie, met toezicht langs de lijn van aandeelhouderschap en een raad van commissarissen, naar die van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat is zeker het geval aangezien de sector unaniem in de formele consultatie de omvorming een minder goed idee vond.

Laat ik vooropstellen dat het concessieinstrument en de BV vorm die destijds zijn gekozen zich theoretisch slecht laten rijmen met taak van het beheer van de infrastructuur. Het concessieinstrument is functioneel voor gereguleerde markten met concurrentie. Dat is infrastructuur niet. Infrastructuren zijn typische monopolies; dus wel gereguleerd, maar zonder concurrentie. De kans dat een GoRails ooit de concessie van ProRail zou kunnen overnemen was en is nihil.

Infrastructuur is het onbeweeglijke productiemiddel voor transportprocessen: de weg, de buis, de kabel, de sporen liggen stil om transportbewegingen mogelijk te maken. Het kent een duidelijk netwerkeffect. Het vraagt om substantiële investeringen met een hoog aanvangsrisico. Al deze aspecten dragen ertoe bij dat het neigt naar monopolistische markt. De infrastructuur ligt waar het ligt, verbindt al een groot aantal locaties met elkaar, en een spoornetwerk ernaast aanleggen kan qua dienstverlening en dus qua rendement nooit concurrerend zijn.

Dat betekent dat het aanleggen van concurrerende netwerken alleen bij relatief hoge winsten aantrekkelijk is, zoals bijvoorbeeld met communicatienetwerken. Maar dit geldt niet voor de verhouding tussen investeringen, kosten en opbrengsten van spoornetwerken. En dus hebben we in Nederland maar een spoornetwerk, net als in de meeste landen[[2]](#footnote-1), wat in handen is van de overheid en waar we een overheidsbeheerder op hebben. Een netwerk wat ook verder ontwikkeld wordt vanuit die gedachte: het versterken van de hiaten in het bestaande netwerk, niet het aanleggen van concurrerende netwerken. En dus steeds meer een monopolistisch karakter krijgt.

Dat betekent ook dat het spoorbeheer onder overheidstoezicht stellen logisch is. Dat kan praktisch op vele manieren. Voor het bestaande ProRail waren daar een aantal instrumenten in gebruik die maakten dat een vorm die gemaakt lijkt te zijn voor concurrentie functioneerde als een basis voor een sterke verbinding tussen ProRail en de rijksoverheid.

1. Het Rijk is verantwoordelijk voor het opstellen van de wettelijke context waarin ProRail opereert en dat biedt instrumenten tot sturing op de langere termijn.
2. Het Rijk is aandeelhouder via de RailInfratrust en dus kan er langs de lijn van de Raad van Commissarissen ingegrepen worden op het niveau van de Raad van Bestuur.
3. Het Rijk verstrekt een beheerconcessie en dus kan er langs de lijn van concessiebeheer ingegrepen worden op basis van afgesproken prestaties.
4. Binnen die concessie is er een plancyclus waarin het ministerie jaarlijks richting kan geven aan de prioriteiten van ProRail.

De belangrijkste veranderingen in de nieuwe situatie zijn het wegvallen van de concessie als instrument voor sturing. De huidige plancyclus gaat meer het karakter krijgen van een begrotingscyclus (hoewel het nieuwe ProRail zijn eigen begroting houdt). De Raad van Commissarissen krijgt de vorm van een Raad van Toezicht, een nuanceverschil.

Zoals de bestaande situatie in Nederland illustreert, kunnen bepaalde vormen van governance, zoals in dit geval tussen een overheid en een spoorbeheerder, ingevuld worden op een wijze die de kerngedachte van die vorm achter zich laat. Zoals de beheerconcessie niet opgezet is voor concurrentie, maar toch prima wist te functioneren zonder die concurrentie om het beheer van het spoor. Dat geldt ook voor de vorm van het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Om die reden moeten onderstaande punten dan ook niet gezien worden als onoverkomelijke problemen van de ZBO status, maar als aandachtspunten bij de implementatie van die status.

1. De rol van ProRail in de sector wordt centraler in de sector, met minder een balans tussen NS en ProRail. Veel technologische en organisationele innovaties waaraan op het spoor gewerkt wordt vragen om goede **afstemming in het ontwerp voor wat betreft de consequenties voor trein en infrastructuur** en daarmee om een machtsbalans tussen infrastructuurbeheerder en spoorvervoerder. Die machtsbalans was ingebakken in de concessiestructuur en wordt doorbroken in de nieuwe situatie. Mogelijk effect: implementatie van innovaties als ERTMS en 3kV die systemisch niet optimaal zijn, maar de lasten bij de vervoerder(s) leggen.
2. ProRail wordt dichter bij de rijksoverheid gepositioneerd. ProRail heeft ook duidelijke rol in de regio, met **het beheer van spoor voor regionale lijnen** en het voorzien in de wensen van provincies en vervoerregio’s. Mogelijk effect: investeringen in de regio, die juist nu erg belangrijk zijn, verliezen het van nationale investeringen.
3. De concessie verdwijnt. Die concessie bracht ook **gedeelde prestatie indicatoren**, gedeeld tussen spoorbeheerder en vervoerder. Het rijk vroeg expliciet het zelfde aan vervoerder en beheerder en rekende ze daar op af. Het is nu niet duidelijk of daar een nieuw systeem van prestatiebeoordeling, sectorbreed, voor terugkomt. Mogelijk effect: spoorbeheer is goed op orde maar het aanpakken van de uitdagingen van de spoorvervoerder worden maar slecht gefaciliteerd door de spoorbeheerder.
4. De concessie verdwijnt. Dat kan leiden tot het **inhoudelijk verschalen van het gesprek tussen ministerie en ProRail**, door het ontbreken van een concessie die dergelijke inhoudelijk thema’s agendeert. Mogelijk effect: een focus op financiën in plaats van op de inhoudelijke ontwikkeling en samenwerking met de vervoerders

Als ik hier iets kan meegeven dan is dat bij de implementatie van de ZBO vorm voor ProRail veel aandacht geven aan de bovenstaande punten en governance bouwen die deze mogelijke nadelen adresseert.

1. NGinfrastructure 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. [↑](#endnote-ref-1)
2. In Japan is het netwerkbeheer veelal privaat, bij het spoorbedrijf, belegd. Met veelal stervormige netwerken, veel sporen die er al lang liggen, hoge vraag naar spoorvervoer en weinig bemoedigende alternatieven is concurrentie tussen lijnen daar mogelijk en reëel. In Engeland is geëxperimenteerd met privaat netwerkbeheer (Railtrack) met weinig bemoedigende resultaten en het terugbrengen van de taak naar de overheid. [↑](#footnote-ref-1)