

Omvorming van ProRail: een principiële keuze

Position Paper, 30 augustus 2020

Onderzoek naar de vorming en omvorming van uitvoeringsorganisaties toont aan dat: (1) er niet één beste vorm is, (2) dat er geen patroon zit in de keuze voor een bepaalde vorm, en (3) dat er geen significante relatie is tussen de vorm en het functioneren/presteren van een uitvoeringsorganisaties.

De vorm doet er dus eigenlijk niet zoveel toe. Natuurlijk zijn er verschillen tussen de verschillende vormen die uitvoeringsorganisaties kunnen hebben, en elke vorm heeft zo zijn eigen voor- en nadelen. Maar de keuze voor een bepaalde vorm of omvorming zegt weinig over hoe goed of slecht een organisatie zal functioneren/presteren. Wat *wel* belangrijk is, is de kwaliteit van de relatie met het overheidsorgaan dat hen aanstuurt. In het geval van ProRail is dat het Ministerie van I&W.

In het wetsvoorstel voor de omvorming¹ van ProRail wordt gesteld dat het gaat om een **principiële keuze**. Dat blijkt ook wel uit het feit dat alle bezwaren die worden genoemd door tal van partijen (Raad van State, toezichthouders, ProRail zelf, stakeholders en samenwerkingspartners) worden toegegeven maar vervolgens terzijde geschoven. Als je alle lagen van het voorstel afpelt, kom je bij de kern terecht: **de minister (en het ministerie) willen meer invloed op ProRail**. Wellicht had het zelfs de voorkeur gehad om er een agentschap van te maken, maar dat kan niet binnen de EU-regels. Elementen uit het voorstel die hierop wijzen, zijn o.a. de vergelijking die wordt getrokken met Rijkswaterstaat (een agentschap) als het gaat om de adviesrol, diverse zinsneden waarin wordt gesproken over meer controle of invloed op ProRail,² de integratie van de financiering in het begrotingsproces van het ministerie, en de verplichting tot het verschaffen van allerlei informatie die grenzeloos lijkt (met uitzondering van EU-restricties).

De verwachting die ten grondslag ligt aan het voorstel is dat de omzetting naar het publiekrecht meer invloed of controle gaat geven. Dit zou bijvoorbeeld tot uiting komen in meer/betere ministeriele verantwoordelijkheid, maar voor zbo's geldt een beperkte ministeriele verantwoordelijkheid – al zijn de grenzen ervan niet duidelijk. Een ander voordeel van de publiekrechtelijke status die wordt genoemd betreft de beoogde vereenvoudiging van de aansturing, maar in het voorstel worden heel veel bestaande instrumenten voor aansturing gehandhaafd (bv de KPI's) en komen er zelfs nieuwe bij: meerjarenplan, P&C-cyclus, adviesrol en meer publieke verantwoording. Het lijkt er eerder op dat het wetsvoorstel een codificatie inhoudt van de aansturingssituatie die al is ontstaan in de loop van de tijd in een situatie waarin geen sprake was van een publiekrechtelijke status voor ProRail. De **omzetting naar publiekrecht lijkt daarmee niet nodig**, en de verwachting erover ongegrond.³

De wens om meer invloed te krijgen op ProRail komt voort uit de complexiteit en gebreken van de huidige aansturing. In het voorstel wordt gesproken over een diffuus model, waarin rollen door elkaar lopen. Er is behoefte aan een zuiverdere rolverdeling, meer rolvastheid, coördinatie tussen de rollen, en een beter samenspel tussen beleid en uitvoering. Dergelijke problemen wijzen echter in de richting van I&W en niet van ProRail. Kennelijk worstelt het ministerie met de rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever. Omvorming van ProRail naar een zbo gaat dat probleem niet oplossen; daarvoor **moet het ministerie intern meer werk maken van zijn rollen** als eigenaar en opdrachtgever. Daarvoor is meer inzicht nodig in de huidige situatie. Eerdere analyses wezen al op problemen, maar er is sindsdien wel veel geïnvesteerd in het driehoeksmodel. Mijn ervaring met de aansturing van zbo's door ministeries is dat juist I&W al veel heeft gedaan en bereikt op dit gebied.

¹ In het voorstel wordt steeds verwezen naar de rwt-status van ProRail maar het gaat hier eigenlijk om een staatsdeelneming (waarbij de rol van aandeelhouder niet door Financiën maar door I&W wordt uitgevoerd, en dan spreken we van een beleidsdeelneming).

² Er is zelfs een zin waarin over ProRail als medeoverheid wordt geschreven.

³ Er wordt bovendien een valse tegenstelling gemaakt tussen een BV en een zbo. Bijna 40% van de zbo's is privaatrechtelijk, met name stichtingen maar er zijn ook BV's (geweest).

De uitwerking van het aansturingsmodel in een ministeriele regeling, zoals aangekondigd in het wetsvoorstel, is daarom dringend nodig – en veel effectiever om de gewenste veranderingen te bewerkstelligen dan het voorliggende wetsvoorstel.

Het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties vereist dat politici en beleidsmakers eerder **leren los te laten** in plaats van de teugels steeds aan te trekken. Elders heb ik dit verwoord met behulp van de metafoor van het lege nest syndroom: als kinderen het ouderlijk huis verlaten, moeten ouders wennen aan de nieuwe situatie en hun nieuwe rol, en investeren in het opbouwen van een nieuwe, volwassen en dus meer gelijkwaardige relatie. Het blijven uitoefenen van controle leidt tot conflict en disfunctionele relaties. Een soortgelijk (psychologisch) mechanisme is zichtbaar bij het geven van zelfstandigheid aan uitvoeringsorganisaties: door te vertrouwen op hun expertise en commitment aan de publieke zaak (het publieke belang) en door samenwerking in plaats van controle, ontstaat er een meer gelijkwaardige relatie waarin beide partijen elkaars autonomie kunnen respecteren en toch samenwerken. Evaluaties en onderzoek laten zien dat politici en ministeries een dergelijke manier van aansturing niet hebben ontwikkeld, en behoefte blijven houden aan controle, vaak vanuit een positie van wantrouwen en gedreven door incidenten en media-aandacht. De doctrine van ministeriele verantwoordelijkheid is nog altijd dominant. Nieuwe manieren van verantwoording die zijn ontwikkeld, worden niet benut. Dit is duidelijk terug te zien in het wetsvoorstel: alle verwijzingen naar meer, beter en meer transparante publieke verantwoording gaan uitsluitend over de verantwoording door de minister aan het parlement. Er wordt zelfs expliciet gesteld dat ProRail geen rechtstreeks contact mag hebben met parlementsleden – terwijl dat juist bij zou kunnen dragen aan hun informatiepositie.⁴ Ook de inkadering van de raad van toezicht (benoeming, taken, relatie met ministerie) past in het beeld van het beperken van de autonomie van ProRail.

Door ProRail dichter naar het ministerie te halen, ontstaan ook **nieuwe problemen**. Zo zal de invloed van de politiek en daarmee de instabiliteit van beleid toenemen. Het gebruik van een meerjarenplan is daar onvoldoende waarborg tegen, temeer daar er een jaarlijkse financieringscyclus is. Voor marktpartijen en andere opdrachtgevers ('derden') wordt bovendien onduidelijker met wie men aan tafel zit als ProRail zo nauw verbonden wordt met het ministerie; dit kan onderhandelingen bemoeilijken, bijvoorbeeld uit angst dat informatie wordt gedeeld met het ministerie.

Samengevat: de keuze voor de omvorming is een principiële keuze waarvoor weinig inhoudelijke argumenten zijn. Het eigenlijke probleem – de sturingsrelatie van I&W met ProRail – wordt er in elk geval niet door opgelost. Daarvoor zijn andere instrumenten nodig, die wel worden aangekondigd maar niet getoond. De kosten van deze transitie worden als zeer beperkt ingeschat, maar dat lijkt niet alleen onaannemelijk maar is ook niet onderbouwd. Andere kosten dan financiële zijn bovendien niet te onderschatten, zoals de effecten voor de relaties met stakeholders en samenwerkingspartners.

Over de auteur:

Prof.dr. Sandra van Thiel is hoogleraar Publiek Management bij het Departement Bestuurskunde en Sociologie aan de Erasmus Universiteit en bij de sectie Bestuurskunde van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Op basis van 25 jaar onderzoek naar uitvoeringsorganisaties schreef ze onlangs "Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties" (uitgegeven bij Boom, Den Haag). In 2012 coördineerde ze het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer naar dit onderwerp.

⁴ Ervaringen in het buitenland (VK) kunnen hier als voorbeeld genoemd worden (zie ook rapport *Verbinding Verbroken?*).