



*Position paper dr. Sjors Overman, Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap.*

ProRail is op dit moment een besloten vennootschap waarvan de aandelen in de handen van de Staat zijn, een staatsdeelneming. Het Kabinet is voornemens om ProRail om te vormen tot een privaatrechtelijk zbo. In eerdere stadia van het proces om tot deze wet te komen is een publiekrechtelijk zbo als alternatief genoemd. Nu dat voorstel gesneuveld is, wordt voorgesteld een privaatrechtelijke zbo te creëren. Is dat een goed idee?

1. Er lijkt niet voldaan aan de instellingscriteria voor zbo's.

Om een zbo te zijn moet een orgaan bekleed zijn met openbaar gezag volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Van openbaar gezag is kennelijk geen sprake voor ProRail in de rol van spoorwegnetbeheerder. De wijziging van artikel 22 van de Spoorwegwet om ontheffing te verlenen om te werken aan de hoofdspoorweg wordt genoemd. Als dat de belangrijkste reden zou zijn om de organisatie aan te merken als zbo, kan dat ook voor zover er sprake is van die specifieke taak. Er is wel sprake van een publieke taak. Maar dat is niet voldoende reden om een zbo in te stellen; talloze publieke taken worden uitgevoerd door zowel publieke als private organisaties.

Naast de legitimiteitsvraag is er ook de vraag of het *nuttig* is om ProRail om te vormen tot privaatrechtelijk zbo.

2. Er lijkt ook geen functionele reden om ProRail om te vormen tot zbo.

Voor de uitvoering van publieke taken is het niet relevant welke organisatievorm er wordt gekozen. Uit de nationale en internationale wetenschappelijke literatuur blijkt er geen verschil in prestaties van een sector op basis van de gekozen organisatievorm. Er is geen beste organisatievorm voor het uitvoeren van publieke taken. Wel zijn er vaak aanzienlijke investeringen gemoeid met het omvormen van organisaties. De opbrengst van het omvormen van ProRail tot zbo is naar verwachting gering. Sturings- en verantwoordingsrelaties zijn niet beter *omdat* een bepaalde organisatievorm is gekozen.

3. De afstand tussen beleid en uitvoering is wel te rechtvaardigen.

Naast de juridische rechtvaardiging op basis van Europese wetgeving is er ook een functionele rechtvaardiging voor een zekere mate van autonomie voor de spoorbeheerder. Voor het beheer van het spoor zijn langetermijninvesteringen nodig. Een bedrijfsmatig georganiseerde beheerder die enige afstand geniet van de politieke onrust van alledag kan daarom gerechtvaardigd worden.

4. Het is wel belangrijk dat er heldere sturings- en verantwoordingsrelaties zijn.

Het publieke belang van het spoor staat hier niet ter discussie, we profiteren in Nederland dagelijks van een goed functionerend spoornetwerk. Daarom is de ministeriële eindverantwoordelijkheid voor goed spoorbeheer ook belangrijk.

Er is geen echter directe aanleiding om te veronderstellen dat de sturing ook beter zal zijn als de organisatievorm van ProRail wordt aangepast. De variëteit tussen organisaties van hetzelfde soort (lees: zbo, staatsdeelneming, agentschap, etc.) is groot. Dat geldt ook voor de variëteit in autonomie die dezelfde soort organisatie kan bezitten. Formeel komt er ook geen aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en ook geen bevoegdheid om besluiten van ProRail te vernietigen. Dit roept de vraag op of er in het geval van conflict tussen bewindspersoon en ProRail uiteindelijk anders of beter tot een oplossing kan worden gekomen dan nu het geval is.

5. Daartoe moet de legitimiteit en deskundigheid van het ministerie op peil zijn.

Om de relatie tussen ProRail en het ministerie goed te laten verlopen is het belangrijk dat ProRail de legitimiteit en deskundigheid van het ministerie van I&W erkent. De legitimiteit is gedeeltelijk gebaseerd op wetten, regels en afspraken. Maar de autoriteit op basis van kennis en deskundigheid op het terrein van spoorbeheer is net zo goed een belangrijke legitimerend instrument. Het blijft belangrijk om op de ministeries te investeren in kennis en inhoudelijke deskundigheid. In het complexe netwerk van belanghebbenden rondom het spoor is het ook belangrijk voor het ministerie om een bijzondere positie in te nemen, om zo het publieke belang te kunnen borgen. Dat kan met afspraken als informatieplicht, met sancties, met incentives, en bovendien met de kracht van de rede.

6. En moet de interesse in de uitvoering structureel zijn en niet gebaseerd op incidenten.

Het moet duidelijk zijn wie op welk moment bepaalde informatie aanlevert, dat afspraken duidelijk geregeld zijn. En er moet geen angst leven om informatie te delen. We hebben in de afgelopen 20 jaar in Nederland gezien dat er neiging ontstaan is om minder structurele verantwoording te hebben tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries. En dat er tegelijkertijd vaker op incidenten gereageerd wordt met sancties. Dat komt de stabiliteit en continuïteit van de uitvoering waarschijnlijk niet ten goede.

Concluderend: het lijkt niet nodig om de organisatievorm van ProRail te wijzigen. Het voordeel dat daarmee bereikt wordt is onduidelijk, terwijl iedere organisatieverandering wel een significante investering vergt. Het blijft wel belangrijk om het publieke belang te borgen van een goed spoorwegnetbeheer. Voorwaarden daarvoor zijn voldoende legitimiteit en deskundigheid bij het ministerie.