

Kenmerk	W17.19.0182/IV
Datum aanhangig	10 juli 2019
Datum vastgesteld	18 december 2019
Datum advies	19 december 2019
Datum publicatie	17 februari 2020
Vindplaats	Kamerstukken II 2019/20, 35396, nr. 4

Samenvatting

Samenvatting advies publiekrechtelijke omvorming ProRail

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 18 december 2019 advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Het wetsvoorstel is op 17 februari 2020 bij de Tweede Kamer ingediend. Daarmee is ook het advies van de Afdeling advisering openbaar geworden.

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel regelt dat de besloten vennootschap ProRail B.V. wordt omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid. Het wetsvoorstel regelt de instelling, taken, organisatie, sturing en verantwoording van het zbo ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. De taken die nu nog op grond van een beheerconcessie aan ProRail B.V. zijn gegund, worden daarbij op grond van de Spoorwegwet aan ProRail opgedragen. ProRail krijgt twee publiekrechtelijke bevoegdheden. De een is de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen van het verbod om activiteiten te verrichten aan de hoofdspoorweginfrastructuur. De ander is de bevoegdheid om de tarieven van werken voor derden vast te stellen.

Nut en noodzaak

De Afdeling advisering onderschrijft het streven om de aansturing van uitvoeringsorganisaties te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de uitvoering en de besteding van publieke middelen te versterken. Bij de toekenning van publiekrechtelijke bevoegdheden aan verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties is de publiekrechtelijke organisatievorm het wettelijke uitgangspunt. In elk specifiek geval is echter een afzonderlijke afweging nodig.

In het geval van ProRail speelt de voorgeschiedenis een belangrijke rol. De huidige ordening op het spoor is het resultaat van een lange en geleidelijke ontwikkeling. Destijds is niet

gekozen voor een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid. Dit wetsvoorstel wijkt af van de overwegingen die bepalend waren voor de beleidslijn in de Lange Termijn Spooragenda om de huidige privaatrechtelijke rechtsvorm van ProRail te behouden. Omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan in de huidige situatie is een ingrijpende maatregel, vanwege de bijzondere kenmerken van ProRail en de specifieke omstandigheden waarin ProRail zich inmiddels bevindt.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt onderkend dat de prestaties van ProRail momenteel goed zijn. Het wetsvoorstel lost in zoverre geen knelpunten op. Maar de voorgestelde ingreep brengt wel kosten, inspanningen en risico's met zich. Deze risico's zijn financieel, juridisch of organisatorisch van aard, en kunnen negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor het beleid voor de spoorsector, de onderlinge verhoudingen en de noodzakelijke nauwe samenwerking. De risico's kunnen uiteindelijk afbreuk doen aan de prestaties van de spoorsector.

De argumentatie die in de toelichting wordt gegeven voor een zodanig ingrijpende maatregel, is vooralsnog niet overtuigend. Het wetsvoorstel mist een precieze analyse van het tekortschieten van de bestaande sturings- en verantwoordingsmogelijkheden. In verband daarmee zou ook veel concreter moeten worden aangegeven welke voordelen in de specifieke context van ProRail met de voorgestelde omvorming kunnen worden behaald in vergelijking met de huidige situatie. Vervolgens zouden deze voordelen moeten worden afgewogen tegen de kosten, inspanningen en risico's die de voorgestelde ingreep mee zal brengen.

Aan de hand van de toelichting valt niet goed te beoordelen wat de daadwerkelijk beoogde opbrengst van de publiekrechtelijke omvorming is en wanneer de omvorming uiteindelijk doeltreffend is. Dit geldt temeer omdat het voorstel in belangrijke opzichten nog in lagere regelgeving wordt uitgewerkt. Het gaat onder meer om de uiteindelijke verhouding tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht van ProRail en de verhouding tussen de ProRail en de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting