

ABRvS van 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1723, zaaknr. 201307084/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2014:1723>

Trefw.: begrip bestuursorgaan, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, directe zeggenschap over de uitvoering van de werkzaamheden, zich moeten richten naar opdrachten en aanwijzingen, beheersconcessie, subsidierelatie, sturen op prestatie, statuten, staatsdeelnemingenbeleid, samenstel van bevoegdheden die ieder op zich onvoldoende zijn om directe zeggenschap aan te nemen.

Art. 1, lid 1, Awb, 3, lid 1, en 4, Wob, 16 Spoorwegwet

Samenvatting

De staatssecretaris van I&M heeft bij besluit het verzoek van RTL om openbaarmaking van databestanden dan wel informatievelden uit databestanden met betrekking tot de punctualiteit van passagierstreinen sinds 2009 afgewezen. een Wob-verzoek. De staatssecretaris heeft zich op het in bezwaar gehandhaafde standpunt gesteld dat de door RTL gevraagde informatie niet bij hem berust en ook niet behoeft te berusten. De informatie berust evenmin onder hem omdat ProRail en de NS niet werkzaam zijn onder zijn verantwoordelijkheid. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd omdat het onzorgvuldig is voorbereid en ondeugdelijk is gemotiveerd. Zij heeft overwogen dat uit de regelgeving, de Beheersconcessie en de statuten van ProRail niet is gebleken dat ProRail zich bij haar werkzaamheden heeft te richten naar opdrachten van de staatssecretaris of dat daaruit volgt dat de staatssecretaris bevoegd is enige andere aan ProRail te geven. Desalniettemin blijkt volgens de rechtbank uit een samenstel van bevoegdheden waarover de staatssecretaris jegens ProRail beschikt dat de staatssecretaris een overwegende invloed heeft op ProRail. ProRail moet in ieder geval voor de in dit geval relevante publieke taken als een onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris werkzaam bedrijf worden aangemerkt en de staatssecretaris had derhalve de gevraagde informatie bij ProRail moeten opvragen en inhoudelijk moeten toetsen of die informatie openbaar gemaakt kon worden op grond van de Wob. De Afdeling oordeelt als volgt.

De database waarin de door RTL gevraagde informatie is opgeslagen, wordt beheerd door ProRail en bevindt zich aldaar.

Een verzoek om informatie kan tot een bestuursorgaan zelf of tot een onder zijn verantwoordelijk werkzame instelling, dienst of bedrijf worden gericht. Privaatrechtelijke instellingen, diensten of bedrijven functioneren in beginsel onafhankelijk van de ministers en vallen in beginsel niet onder de Wob, andere regelingen voorbehouden. Voorts staat in de kamerstukken dat uitgangspunt is dat een op afstand van de overheid geplaatst orgaan dat overheidstaken dan wel taken met een publiek karakter vervult, onder het regime van de Wob worden gebracht tenzij er bijzondere redenen mochten zijn die het treffen van een andere regeling aangewezen doen zijn. Dit laatste kan het geval zijn indien het gaat om een zelfstandige beleidsuitvoering gericht op een bedrijfsmatige aanpak. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is, om te kunnen bepalen of een instelling, dienst of bedrijf dat zelf geen bestuursorgaan is werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, bepalend in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan de instelling, dienst of bedrijf en/of in hoeverre de instelling, dienst of bedrijf zich dient te richten naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan. Dit kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de instelling, dienst of bedrijf of een door het bestuursorgaan en de instelling, dienst of bedrijf gesloten overeenkomst. ProRail is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zij is geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb aangezien zij niet is ingesteld krachtens publiekrecht en niet is bekleed met enig openbaar gezag.

Op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet heeft de minister aan ProRail concessie verleend voor de uitvoering van een aantal publieke taken met betrekking tot het beheer van het spoor. De Spoorwegwet gelezen in samenhang met de Beheerconcessie, geeft de minister de mogelijkheden om te controleren of ProRail haar taken naar behoren uitvoert, om bij niet-naleving te handhaven door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, om te verzoeken om informatie, zowel om de naleving te controleren als om een juiste voorlichting te

geven aan onder meer de Tweede Kamer en om overleg te voeren over het functioneren van ProRail. De Staat is enig aandeelhouder van Railinfratrust B.V., die enig aandeelhouder is van ProRail. Blijkens het Rapport “Sturen op prestatie” ziet het ministerie een actief aandeelhouderschap voor zichzelf weggelegd in de relatie met ProRail, door ProRail ook in deze rol aan te sturen op prestaties. ProRail wordt deels uit publieke middelen gefinancierd door middel van subsidies via het op grond van de Wet Infrastructuurfonds ingestelde Infrastructuurfonds. In het kader van de subsidierelatie beschikt de minister eveneens over de mogelijkheden om de naleving van de subsidieverplichtingen te verzekeren.

Het enkele feit dat het bestuursorgaan een meerderheidsaandeel in een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat die rechtspersoon werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. De uit het aandeelhouderschap voortvloeiende bevoegdheden van de staatssecretaris om de leden van de Raad van Toezicht en de Raad van Commissarissen van ProRail te benoemen en te ontslaan geven de staatssecretaris slechts indirecte invloed op de werkzaamheden van ProRail. Dit blijkt eveneens uit het staatsdeelnemingenbeleid. Daarin staat dat het beleid is gericht op beheer op hoofdlijnen en geen sturing op operationeel niveau.

Voorts heeft de Afdeling eerder geoordeeld dat indien een bestuursorgaan uit hoofde van zijn aandeelhouderschap bevoegdheden heeft met betrekking tot financiën, zoals de goedkeuring van de jaarrekening, terwijl de instelling, dienst of bedrijf financieel afhankelijk is van dat bestuursorgaan wegens de verlening van subsidie door datzelfde bestuursorgaan, het bestuursorgaan niet reeds om die reden zeggenschap heeft over de uitvoering van de werkzaamheden van de instelling, dienst of bedrijf. De subsidierelatie van ProRail is weliswaar gekoppeld aan de instemming van de staatssecretaris met de in de Beheerconcessie opgenomen prestatie-indicatoren. Dat houdt echter niet in dat de staatssecretaris directe zeggenschap heeft over de wijze waarop ProRail de werkzaamheden om de prestatie-indicatoren te bereiken uitvoert. Derhalve is de Afdeling van oordeel dat, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, uit de regelgeving, de Beheerconcessie en de statuten van ProRail niet is gebleken dat ProRail zich bij haar werkzaamheden heeft te richten naar de opdrachten van de staatssecretaris of dat daaruit volgt dat de staatssecretaris bevoegd is enige andere aanwijzing aan ProRail te geven. In zoverre onderscheidt deze zaak zich van de door de rechtbank aangehaalde uitspraak van 16 november 2011 in zaak nr. 201011810/1/A3 (JB 2012/23), in welk geval de voormalige minister van LNV onder meer programma's en werkplannen vaststelde die door de besloten vennootschap ID-Lelystad moesten worden uitgevoerd. Met de rechtbank is de Afdeling voorts van oordeel dat de uit de Beheerconcessie, het aandeelhouderschap en de subsidierelatie voortvloeiende bevoegdheden die de staatssecretaris heeft jegens ProRail ieder op zichzelf beschouwd onvoldoende zijn om te kunnen spreken van een directe zeggenschap over de uitvoering van de werkzaamheden. Naar het oordeel van de Afdeling kan, anders dan de rechtbank heeft overwogen, een samenstel van bevoegdheden waarover de staatssecretaris jegens ProRail beschikt en die ieder voor zich onvoldoende zijn om een directe zeggenschap van de staatssecretaris op ProRail aan te nemen, er echter niet toe leiden dat zij zich bij de uitvoering van haar werkzaamheden waarop de gevraagde informatie ziet moet richten naar opdrachten en aanwijzingen van de staatssecretaris. De staatssecretaris heeft derhalve terecht ProRail wat betreft de in dit geval relevante werkzaamheden niet aangemerkt als een onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam bedrijf.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de gevraagde informatie onder de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, van de Wob valt en dat de staatssecretaris was gehouden die informatie bij ProRail op te vragen om vervolgens inhoudelijk te toetsen of die informatie openbaar kon worden gemaakt op grond van de Wob.

Noot

1. Een zeer belangrijke uitspraak. Niet alleen vanwege de inhoud: de heldere afbakening en motivering van de reikwijdte van de Wob met betrekking tot staatsdeelnemingen, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de Staat, rechtstreeks of indirect, al dan niet enig, aandeelhouder is. Maar ook met het oog op de behandeling van het thans in de Tweede Kamer aanhangige initiatief-wetsvoorstel Voortman en Schouw ter vervanging van de Wob, de “Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur”, waarmee een sterke uitbreiding van de werkingsfeer van de

openbaarheidswetgeving wordt beoogd (Kamerstukken II 2011-2012, 33328, nrs. 1-3, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State: nrs. 7 en 8).

Zie in dit verband ook de onderliggende uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 juli 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3969, AB 2013/234 m.nt. Hans Peters. De analyse van rechtbank en Afdeling met betrekking tot de “zeggenschap” (sturings- en handhavingsinstrumenten) van de Staat/minister van I&M (regelgeving, Beheersconcessie, statuten van ProRail en aandeelhouderschap) loopt min of meer parallel, evenals de conclusie dat genoemde omstandigheden ieder op zichzelf beschouwd onvoldoende zijn om te kunnen spreken van overwegende overheidsinvloed, als voorwaarde om verantwoordelijkheid in de zin van artikel 3, eerste lid van de Wob aan te kunnen nemen, de wegen scheiden zich echter bij de vraag of die overwegende overheidsinvloed kan worden afgeleid uit het samenstel van de geïnventariseerde sturings- en handhavingsinstrumenten, toegespitst op de taken van ProRail als spoorbeheerder en verkeersleider, met kwaliteit van de informatievoorziening als geformuleerde kernprestatie. De rechtbank meent van wel, de Afdeling echter van niet, door op dit punt een zwaardere maatstaf aan te leggen: het vereiste van directe zeggenschap.

2. Tevens is in deze uitspraak van belang dat de Afdeling haar eerdere uitspraak inzake ID-Lelystad, ABRvS van 16 november 2011, JB 2012/2 m.nt. dzz., in deze uitspraak nog eens bevestigt en deze daarmee uit de niche van de casuïstiek haalt. was. Met deze verwijzing naar haar uitspraak-ID-Lelystad stelt de Afdeling uitdrukkelijk grenzen aan het optuigen van privaatrechtelijke (concernrechtelijke) “schijnconstructies” bij verzelfstandiging van publieke taakvervulling, mede bedoeld om de werking van de wetgeving als de Wob te ontgaan. Derhalve een bijzondere, bestuursrechtelijke variant van “lifting the corporate veil” met betrekking tot het aansprakelijkheidsrecht van bestuurders in het ondernemingsrecht. Tevens zie ik op dit punt een verband met de Silicose-jurisprudentie. Niet overbodig, want deze uitspraak zal zeker ook worden opgevat als stimulans van verdergaande privaatrechtelijke verzelfstandiging en/of uitbesteding van publieke taken.

3. De Afdeling neemt de wetsgeschiedenis van de Wob tot uitgangspunt., in het bijzonder de betrekkelijk marginale toelichting op artikel 3, eerste lid, Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 23 en 24, aangevuld met de nadere toelichting tijdens de parlementaire behandeling, over de invloed van privatisering en verzelfstandiging van overheidstaken op de werkingssfeer van de Wob (nr. 9, p. 8-10). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen situaties: (a) waarbij een overheidstaak volledig naar de markt wordt afgestoten en de Wob niet (meer) van toepassing is, (b) een verzelfstandiging van een overheidstaak in organisatorische zin, waarbij de uitvoering echter blijft geschieden aan de hand van richtlijnen en controle van een overheidsorgaan, en de Wob wel van toepassing is (overwegende overheidsinvloed) en (c) een derde groep waarbij deze beïnvloedingsmogelijkheid niet aanwezig is of zal zijn en waarbij van geval tot geval moet worden bepaald of het op afstand van de overheid geplaatste of te plaatsen orgaan onder de Wob dient te vallen. Wat deze derde groep betreft bevat de NAV primair een richtsnoer voor toekomstig handelen: “Voor in de toekomst te nemen initiatieven met betrekking tot verzelfstandiging van overheidstaken zal bij de vormgeving daarvan de vraag of het betrokken orgaan onder de Wob gebracht moet worden als een uitdrukkelijk en vast punt van overweging gelden. Uitgangspunt daarbij is dat een op afstand van de overheid geplaatst orgaan dat overheidstaken c.q. taken met een publiek karakter vervult onder het regime van de Wob wordt gebracht tenzij er bijzondere redenen mochten bestaan die het treffen van een andere regeling aangewezen doen zijn. Dit laatste kan het geval zijn indien het gaat om een zelfstandige beleidsuitvoering gericht op een bedrijfsmatige aanpak. Als inderdaad het bedrijfsmatige karakter van de uitvoeringsorganisatie voorop staat, doet zich de vraag voor of de Wob wel het meest geschikte middel is om een effectieve publieke controle op de uitvoeringspraktijk te bieden. Als wij denken aan bijvoorbeeld de openbare nutsbedrijven en de verzelfstandigde PTT dan staat het leveren van een produkt en dienstverlening voorop. Het voorhanden zijn van een goede klachten- en consumentengeschillenregeling achten wij voor de afnemers in de directe relatie tot deze bedrijven een beter instrument dan de Wob” (p. 9).

ProRail behoort ongetwijfeld tot de hier bedoelde categorie nutsbedrijven. Bovendien is het spoorvervoer in EU-verband volledig geharmoniseerd en is de overheidsinvloed aan strikte randvoorwaarden gebonden. Tegelijkertijd heeft ProRail een zeker hybride karakter, voldoet de facto niet (volledig) aan de cumulatieve vereisten van de derde categorie: zelfstandige beleidsuitvoering en een bedrijfsmatige aanpak. Is als het ware een tussenfiguur, die tussen de genoemde categorieën b. en c. in ligt. De wetsgeschiedenis biedt derhalve wel een aanknopingspunt in de voorliggende zaak, echter geen pasklaar antwoord.

4. Vervolgens haakt de Afdeling aan bij haar uitspraak van 26 november 2003, AB 2004, 228, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Geusselt), toegespitst op de vraag of aan ProRail een of meer overheidstaken en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend, op basis van de statuten, overige stukken van het dossier of anderszins, dat wil zeggen de rechtspositie van rechtssubjecten in enig opzicht kan bepalen en derhalve heeft te gelden als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en sub b, van de Awb. Dat is niet het geval. De Afdeling concludeert dan ook dat ProRail een privaatrechtelijke rechtspersoon is, niet zijnde een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, omdat zij niet is ingesteld krachtens publiekrecht en niet is bekleed met enig openbaar gezag.

Zie ter vergelijking de NV Nederlandsche Bank, een privaatrechtelijke rechtspersoon met de Staat als enig aandeelhouder, geldt uit hoofde van een aantal bestuursrechtelijke taken wel als bestuursorgaan in de zin van artikel 1.1, eerste lid, aanhef en sub b, Awb. Wob-verzoeken strandden echter op grond van artikel 1:89 van de Wft, als bijzondere, aan de Wob derogerende openbaarheidsregeling: ABRvS van 10 juni 2010, AB 2010, 239 m.nt. Stolk, of ingevolge artikel 1, aanhef en onder b, van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob: ABRvS van 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9198.

5. In navolging van de rechtbank analyseert de Afdeling vervolgens juridische positie van ProRail, uitgaande van de op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet aan deze rechtspersoon door de minister van (thans) I&M verleende beheersconcessie, toegespitst op: (a) het karakter van zijn taak (dienstbaar aan het publiek belang), (b) uitvoeringstaken (zorg voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan), (c) prestatieverantwoording op basis van afgesproken prestatie-indicatoren (beschikbaarheid en betrouwbaarheid, alsmede kwaliteit van de capaciteitsverdeling en van de informatievoorziening), (d) beheer op grond van beheerplannen met instemming van de minister, en (e) toezichts- en handhavingsbevoegdheden van de minister, onder meer met betrekking tot de informatievoorziening van ProRail aan de minister ten behoeve van de Tweede Kamer.

6. Daarnaast loopt de relatie van ProRail met het ministerie nog over twee andere schijven. De Staat is enig aandeelhouder van Railinfratrust B.V., die zelf weer enig aandeelhouder is van ProRail. Via dit aandeelhouderschap kan de staat toezicht houden op het functioneren van ProRail en moet ProRail financiële verantwoording afleggen aan de minister. Zie in dit verband de Statuten van ProRail BV, in het bijzonder de goedkeuringsverplichtingen, besluiten van het bestuur die de goedkeuring van hetzij de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders, hetzij alleen de goedkeuring van de raad van commissarissen behoeven, waaronder investeringen boven een bepaald bedrag (artikel 13, vierde en vijfde lid). De goedkeuringsrechten van de algemene vergadering vindt echter zijn begrenzing bij besluiten die op grond van andere wet- en regelgeving aan de goedkeuring en/of instemming van de minister zijn onderworpen. Daarnaast is echter sprake van een algemene richtlijnbevoegdheid, die niet af lijkt te wijken van hetgeen in het ondernemingsrecht gebruikelijk is. De beleidsmatige invulling van dit aandeelhouderschap is vastgelegd in het rapport van de Algemene Rekenkamer van 16 april 2009, "Aansturing van ProRail door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Sturen op prestaties", Kamerstukken II 2008/09, 31919, nrs. 1-2, waarnaar de Afdeling ook verwijst (nr. 2, p. 27 e.v.).

7. Bovendien wordt ProRail ten dele uit publieke middelen gefinancierd via subsidies op basis van het Infrastructuurfonds. In die zin is sprake van een subsidierelatie met het ministerie met alle beïnvloedingsmogelijkheden van dien.

Naar de Afdeling eerder, in haar aangehaalde uitspraak van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2357 (Stichting Kompaan), heeft geoordeeld betekent een statutaire goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de benoeming van de directie en de vaststelling van de begroting alsmede benoeming van de meerderheid van de leden van de Raad van Toezicht niet, dat de stichting zich daardoor bij de uitoefening van haar werkzaamheden moet richten naar de opdrachten of aanwijzingen van i.c. het gemeentebestuur, als vereiste in de zin van artikel 3, eerste lid, van de Wob. De Afdelingen trekt deze lijn in de voorliggende uitspraak door van stichtingen naar vennootschappen. Het enkele feit dat ProRail afhankelijk is van subsidies op grond van het Infrastructuurfonds is onvoldoende om aan te kunnen nemen dat ProRail zich bij haar werkzaamheden moet richten naar opdrachten of aanwijzingen van de staatssecretaris. De koppeling hiervan aan prestatie-indicatoren houdt evenmin in dat de staatssecretaris directe zeggenschap heeft over de wijze van uitvoering van taken door ProRail.

8. Op basis van het voorgaande concludeert de Afdeling, evenals de rechtbank, dat uit de regelgeving de Beheerconcessie en de statuten van ProRail niet is gebleken dat ProRail zich bij haar werkzaamheden heeft te richten naar opdrachten van de staatssecretaris of dat daaruit volgt dat de staatssecretaris bevoegd is enige andere aanwijzing aan Pro-Rail te geven.

In het verlengde hiervan volgt de Afdeling de rechtbank in haar oordeel dat de uit de Beheerconcessie, het aandeelhouderschap en de subsidierelatie voortvloeiende bevoegdheden van de staatssecretaris ten opzichte van ProRail ieder op zichzelf beschouwd onvoldoende zijn om te kunnen spreken van een directe zeggenschap over de uitvoering van de werkzaamheden.

De rechtbank heeft hieraan de vervolgvraag gekoppeld of een dergelijke zeggenschap (opdrachten aanwijzingsbevoegdheid van de staatssecretaris) alsnog uit het samenstel van bevoegdheden van de staatssecretaris jegens ProRail zou kunnen worden afgeleid en die vraag positief beantwoord. Anders echter de Afdeling die oordeelt, dat een samenstel van bevoegdheden als hier aan de orde er niet toe kan leiden dat ProRail zich bij de uitvoering van haar werkzaamheden zou dienen te voegen naar de instructies van de staatssecretaris. Daarbij is het kernwoord, het normatieve criterium: directe zeggenschap. Die kon niet worden vastgesteld, ook niet op basis van het samenstel van sturings-, toezichts- en handhavinginstrumenten. Het beroep wordt dan ook gegrond verklaard.

9. Hoewel ik met het ongetwijfeld “katterige” gevoel van de verzoekers kan voorstellen, zeker na de eerdere uitspraak van de rechtbank Amsterdam, kon de Afdeling eigenlijk niet anders. Tegen de gedeelde conclusie van rechtbank en Afdeling dat op basis van Beheerconcessie, het aandeelhouderschap en de subsidierelatie, niet kan worden vastgesteld dat ProRail zich bij haar werkzaamheden heeft te richten naar opdrachten van de staatssecretaris, dan wel dat de staatssecretaris over aanwijzingsbevoegdheid beschikt, is weinig in te brengen. Het beslissende element is dat de Afdeling, anders dan de rechtbank, het “stapeleffect” van beïnvloedingsinstrumenten niet wil verdisconteren, maar teruggrijpt op de kern van dit afbakeningscriterium: het vereiste van directe zeggenschap. Zie overigens tevens de nuancering in het oordeel, dat geldt voor de voorliggende casus. Dit betekent dat ProRail niet als zodanig aan de werking van de Wob is onttrokken, maar dat dit afhangt van de taken/werkzaamheden waarop het Wob-verzoek ziet. Vergelijk deze toespitsing door de zinsnede: “de in dit geval relevante werkzaamheden”. Wijzigt het takenpakket van ProRail en/of de relatie met de minister, dan kan de beoordeling anders uitpakken. Zie op dit punt ook de hiervoor genoemde jurisprudentie omtrent De Nederlandsche Bank N.V. De eerlijkheid gebiedt mij echter te zeggen dat er in de bestaande constellatie voor voorstanders van een ruimer Wob-bereik weinig reden voor optimisme is.

10. Hiervoor heb ik het thans bij de Tweede Kamer aanhangige initiatief-wetsvoorstel “Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur al genoemd”. De thans in de parlementaire behandeling voorliggende, na een negatief advies van de Raad van State aangepaste, tekst is vindbaar onder Kamerstukken II 2013-2014, 33328, nr. 8. Met dit wetsvoorstel wordt onder meer beoogd om de

werkingsfeer van de openbaarheidswetgeving (sterk) uit te breiden, onder meer met betrekking tot de semi-publieke sector. Anders dan in het aanvankelijke voorstel, is deze uitbreiding niet bij wet geregeld, maar als delegatiegrondslag. Artikel 1 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij Amvb een andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon of categorie rechtspersonen worden aangewezen, indien aan een aantal criteria wordt voldaan. Probleem is dat in de toelichting (nr. 9, p. 26-29) onvoldoende duidelijk wordt wat hoe deze voorwaarden gelden, cumulatief of alternatief, dan wel in specifieke combinaties.

Ik denk dat de indieners met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk beogen, een vennootschap als ProRail onder dit nieuwe openbaarheidsregime te brengen. Echt duidelijk is dit echter niet en dat maakt de discussie er niet gemakkelijker op.

G. Overkleeft-Verburg