

mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer  
staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Postbus 20901  
2500 EX 's-GRAVENHAGE



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
---			28 november 2018
onderwerp			
Reactie op conceptwetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail			

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Graag gaan wij als 12 provincies gezamenlijk in op het verzoek van 19 oktober jl. om te reageren op het ontwerpvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail. Uw ministerie en de provincies hebben immers als opdrachtgevers voor het openbaar vervoer een omvangrijke opgave om Nederland bereikbaar te houden, de sterke groei van het OV-gebruik te faciliteren en om bij te dragen aan klimaatdoelstellingen (Toekomstbeeld OV, Klimaatakkoord). Zeker met de door het KiM voorspelde groei van het treingebruik met 14% in de periode tot 2023 en het signaal van ProRail dat Nederland tegen de grenzen van het spoorstelsel aanloopt, hebben we elkaar harder nodig dan ooit tevoren. Vanuit het gezamenlijke belang van een goed functionerend nationaal en regionaal openbaar vervoer voor reizigers en goederenvervoer voor verladers investeren provincies (met 'derdenwerken') flink mee in het hoofdrailnetwerk, waarvoor het ministerie als eigenaar systeemverantwoordelijkheid draagt. Alleen door goede samenwerking tussen alle partners op het spoor (IenW, provincies, ProRail, vervoerders) komt een optimale reis voor onze reizigers en andere gebruikers tot stand.

### Drie grote zorgpunten

Het conceptwetsvoorstel voor de omvorming van ProRail vormt tegen de achtergrond van deze gezamenlijke en omvangrijke opgave in de ogen van de provincies slechts een omzetting van de juridische vorm, waarbij helaas een aantal weeffouten in de ordening op het spoor in stand blijven en met de BOV-kosten een nieuwe wordt geïntroduceerd.

Inlichtingen bij :  
Doorkiesnummer :  
Bijlagen : geen

De drie grootste zorgpunten zijn en blijven:

1. De inconsequente systeemverantwoordelijkheid van het ministerie voor beheer, onderhoud en vervanging;
2. de risico- en kostenverdeling bij de uitvoering van derdenwerken en
3. harde oplossingen voor de fiscale en financiële gevolgen van BTW-heffing.

Hieronder zetten we die belangrijkste zorgpunten kort uiteen. Deze zorgpunten zijn door ons al eerder geuit tijdens overleg met het Programmateam omvorming ProRail van IenW en ProRail op 20 juni en 8 november jl. in het kader van de (in)formele consultatie.

*Ad 1. De inconsequente systeemverantwoordelijkheid van het ministerie voor beheer, onderhoud en vervangingskosten*

Het ministerie draagt systeemverantwoordelijkheid voor de exploitatie, onderhoud en vernieuwingskosten (BOV-kosten) van de hoofdspoorweginfrastructuur. De provinciale investering in uitbreiding of aanpassing ('derdenwerken') verandert daar niets aan. Het Rijk blijft eigenaar van deze infrastructuur en verantwoordelijk voor de daarmee gepaard gaande BOV-kosten. Wij zijn daarvoor als derden -gelet op deze systeemverantwoordelijkheid van het Rijk- niet verantwoordelijk en kunnen deze structurele kosten niet op ons nemen. Dit conceptwetsvoorstel dreigt zo de rem te zetten op investeringen door derden aan het hoofdrailnet, waar de reiziger de dupe van wordt. Blijvende discussies over beheer en onderhoud dienen voorkomen te worden. Op dit punt zijn structurele, gezamenlijke afspraken gewenst, waarbij de vervangingskosten en risico's in de beheer en onderhoudsfase de verantwoordelijkheid zijn en blijven van de eigenaar.

*Ad 2. Risico- en kostenverdeling uitvoering derdenwerken*

Provincies zijn bereid risico's te dragen bij de uitvoering/realisatie van derden werken, maar kunnen niet opdraaien voor 'alle kosten en risico's'. Het gaat hierbij om risico's waarbij de derde als opdrachtgever ook mogelijkheden heeft om op deze risico's te sturen. De huidige situatie waarbij de opdrachtgever van derdenwerken ook (financieel) verantwoordelijk is en blijft voor evidente fouten van ProRail is niet handhaafbaar. De risico's bij projecten van derden hangen ons nu als ongedekte cheque boven het hoofd. Dit wordt versterkt doordat ProRail onvoldoende (tijdig) in beeld brengt welke risico's en afwegingen nog gaan spelen. Daardoor treden deze onaangename verrassingen te frequent op. Daarbij zijn afwegingen over verdeling van extra kosten gekoppeld aan werk derden en regulier beheer en onderhoud niet transparant. Het uitgangspunt moet zijn dat degene die het best op risico's kan sturen, die ook draagt. De werkwijze van Rijkswaterstaat voor derdenwerken aan het hoofdwegennet is daarvan een goed voorbeeld, wat navolging verdient. Provincies willen een reële, harde prijsopgave van ProRail. ProRail heeft dan soms een voordeel en soms een nadeel.

*Ad 3. Harde oplossingen fiscale en financiële gevolgen*

Provincies zijn tevreden met de herbevestiging dat de omvorming niet zal leiden tot hogere kosten voor derden. We zijn content met het feit dat er op dit punt voortgang is. Tegelijk is er sprake van aanhoudende onzekerheid bij provincies, totdat er harde oplossingen vastgelegd zijn voor deze fiscale en financiële gevolgen, die ook de toets van de Europese Commissie kunnen doorstaan. Dat geldt zowel voor 1. het voorkomen en compenseren van alle kostenverhogende effecten van de BTW-heffing voor projecten van derden als 2. het vastleggen dat de gebruikersvergoeding niet stijgt als gevolg van niet-aftrekbare BTW. Compensatie via het Provinciefonds is werkbaar, mits die is gekoppeld aan de investeringsomvang van de individuele provincies en de verdeling dus niet via de algemene verdeelsleutel tot stand komt.

### **Overige zorgpunten**

De provincies zien daarnaast nog een aantal andere zorgpunten in de samenwerking met ProRail en IenW die in de uitwerking om aandacht vragen. Dit gaat om:

- een heldere rolverdeling met bijpassende informatievoorziening tussen de eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever/derde, onder meer bij 'werk met werk' maken. Voor dit type werk dat ProRail gelijktijdig uitvoert met een derdenwerk dient ProRail de financiële middelen te leveren;
- betrokkenheid bij wijzigingen in het systeem, zoals aanpassingen van normen. Transparantie is gewenst om onze rol als opdrachtgever (derdenwerk) of concessieverlener goed te kunnen vervullen;
- Een scherpe scheiding van verschillende rollen (advies, uitvoering en controle) van ProRail. Het komt nu voor dat ProRail zichzelf adviseert over een project waardoor de decentrale overheid met de rug tegen de muur staat;
- communicatie, houding en gedrag die passen bij een publieke organisatie en
- de onzekerheid over het heffen en de hoogte van leges, aangezien bij derdenwerken nu al de bij ProRail af te nemen diensten afgerekend worden tegen tarieven die het marktconforme tarief overstijgen.

### **Tot slot**

De provincies constateren drie grote zorgpunten. Wij zullen ons definitieve standpunt baseren op het definitieve wetsontwerp inclusief de lagere regelgeving (AMvB, ministeriële regeling en sturingsvisie). Wij waarderen het dat dit totaalpakket in het belang van democratische controle gelijktijdig zal worden voorgelegd ter besluitvorming. Duidelijk is dat dat om een flinke verbetering vraagt op de genoemde punten. De provincies waarderen daarbij de uitgestoken hand vanuit het programmateam om mee te werken aan de verdere uitwerking op het onderwerp derdenwerken. We pakken die handschoen de komende maanden graag snel op. We kijken ook graag mee of uw fiscale en financiële oplossingen voor derdenwerken werkbaar zijn.

Met vriendelijke groet,  
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

Mr. H.M. Meijdam  
Algemeen directeur