



ProRail

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de Staatssecretaris Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 30 januari 2019
Uw kenmerk IENW/BSK-2019/9801
Ons kenmerk VT20170018-1546735203-1426
Onderwerp Afstemming ProRail - NS

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

ProRail

Adres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht
www.prorail.nl

Op 17 januari 2019 ontvingen wij een brief van uw directeur Openbaar Vervoer en Spoor, waarin ons wordt gevraagd u te informeren over de feiten, omstandigheden en gemaakte afwegingen inzake de verkoop van gronden door NS en de aankoop door ProRail van gronden, inclusief de communicatie hierover tussen NS en ProRail. Wij informeren u hierbij als volgt

Vooraf: balans tussen kosten en toekomstig gebruik

NS

Adres
Postbus 2025
3500 HA Utrecht
www.ns.nl

De onroerend goed portefeuilles van NS en ProRail vragen een constante afweging tussen de jaarlijkse kosten voor het beheer en onderhoud van gronden, afgezet tegen de vraag of die in de toekomst mogelijk nodig zijn voor de ontwikkeling van het spoor. Deze afweging verandert door de tijd. Sommige gronden blijken later in de tijd wel of juist niet nodig te zijn. Omgekeerd valt het onnodig in beheer houden van gronden met hoge beheer- en onderhoudskosten niet te rijmen met de opdracht die wij beiden hebben om op een doelmatige manier om te gaan met onze middelen. Wij zien het als verantwoordelijkheid van onze organisaties om deze afweging gezamenlijk zo goed mogelijk te maken. Daarbij is een goede onderlinge samenwerking tussen onze organisaties belangrijk om alle beschikbare informatie maximaal te gebruiken bij het besluit om gronden aan te houden of te verkopen.

Uit het feitenrelaas met betrekking tot de verkoop van twee grondportefeuilles in 2010 en 2014 blijkt eens te meer dat samenwerking essentieel is. Er vindt tussen ProRail en NS over en weer op zeer regelmatige basis overleg plaats over beider grondeigendommen. Door in gezamenlijkheid met alle betrokkenen te sturen op beheer en verkoop van deze gronden kunnen wij als spoorsector regie houden en nemen op het publieke belang dat hiermee gediend is. Dat betekent bijvoorbeeld dat zowel gronden uit de betreffende portefeuilles en andere gronden die in ons bezit zijn ook weer tegen een marktconforme prijs worden verkocht als ze voor het spoor niet nodig blijken te zijn. Zowel voor NS als voor ProRail zijn aankopen en verkopen van onroerend goed verbonden met de uitvoering van de kerntaken van NS en ProRail, maar voor geen van beiden een doel op zich. Om de uitvoering van onze gezamenlijke taak verder te verbeteren, maken NS en ProRail nadere afspraken over de manier van samenwerken bij aan- en verkoop van gronden met oog voor de verantwoordelijkheden zoals die belegd zijn. NS en ProRail zijn overeengekomen dit vast te leggen in een convenant. Hierover informeren wij u via de geëigende kanalen.

Opbouw tijdlijn

We hebben de terugblik op de grondtransacties als volgt opgebouwd:

1. 1995 JOI-1 Achtergrond verkoop en aankoop gronden door NS en ProRail vanaf de ontvlechting
2. 2004-2005 JOI-2
3. 2006-2010 project Balans
4. 2010 Transactie Groenportefeuille
5. 2011 Raamovereenkomst
6. 2014 GreeNS portefeuille
7. 2015 Melding en onderzoek
8. 2015 -2016 Juridische procedures
9. Begin 2017 Onderzoek ProRail
10. Medio 2017 grondeigenaren
11. Lopende verbetermaatregelen

1. 1995 JOI-1: Achtergrond verkoop en aankoop gronden door NS en ProRail vanaf de ontvlechting

Bij de ontvlechting van het toenmalige spoorbedrijf in 1995 had NS Vastgoed B.V. (NSV) ruim 12.000 ha in eigendom. Ongeveer 7.000 ha was direct toe te rekenen aan spoorinfrastructuur en is in eigendom overgedragen aan de taaksector NS RIT/ NS RIB, nu RIT/ProRail. Dit is vastgelegd in een overeenkomst tussen het toenmalige ministerie van Verkeer & Waterstaat (nu: ministerie van Infrastructuur & Waterstaat) met de toenmalige NS bedrijven. Dit had voornamelijk betrekking op de gronden gelegen binnen 7 meter vanuit het hart van het buitenste spoor. De overdracht van deze 7.000 ha infrastructuur in 1995 heeft de werkafkorting 'JOI-1' gekregen (Juridische Overdracht Infrastructuur). Het restant dat bij NS bleef betrof met name de gronden rond stations en de gronden buiten de 7 meter hart van het buitenste spoor.

2. 2004-2005 JOI-2

In de periode na de splitsing werd geconstateerd dat op grond van de splitsingsregels JOI-1 een aantal splitsingen in de praktijk operationeel niet optimaal was. Vandaar dat in de periode 2004-

2005 door ProRail ongeveer 300 ha van NS aangekocht is tegen een prijs van € 0,85 per m². Dit proces heeft de naam 'JOI-2' gekregen.

3. 2006-2010 Project Balans

In de periode 2006-2010 is NS gestart met de verkoop van vastgoed onder de projectnaam 'Balans'. ProRail heeft zowel uit de Balansportefeuille als daarbuiten met enige regelmaat vanaf 2001 gronden aangekocht van NS die nodig geacht werden voor de ontwikkeling van het spoor.

In het kader van het afstoten van niet-strategisch vastgoed is door NS in 2009 een portefeuille samengesteld van restgronden (bermen, sloten, etc.) genaamd de 'Groenportefeuille' van ongeveer 850 ha. Dergelijke gronden werden vanuit bedrijfseconomische optiek door NS als onaantrekkelijk beschouwd, aangezien zij niet van strategisch belang waren voor NS maar er wel (onderhouds)verplichtingen en daarmee gepaard gaande kosten op rustten of zouden kunnen rusten. Deze kostenpost gaat om aanzienlijke bedragen per jaar, geldt dat NS liever besteedt ten behoeve van de reiziger. Met hetzelfde doel is in 2014 de 'GreeNS-portefeuille' samengesteld. De GreeNS-portefeuille is de tweede portefeuille met restgronden en bestond

uit ongeveer 715 ha. Ten aanzien van deze beide portefeuilles is ProRail door NS als eerste in de gelegenheid gesteld de door haar eventueel gewenste percelen te selecteren.

4. 2010 Transactie Groenportefeuille

In oktober 2009 is in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) een Intentieovereenkomst gesloten tussen NS en ProRail om ook in dit verband gronden in eigendom van NS te inventariseren en mogelijk door ProRail van NS te laten kopen. NS heeft ProRail bij mail van 18 november 2009 de lijst met potentiële Groenportefeuille-percelen gezonden. ProRail kon daaruit de percelen selecteren die zij van NS wilde overnemen. Na analyse van de portefeuille doet ProRail het verzoek gronden te mogen aankopen waarvan toen werd ingeschat dat die nodig waren in het kader van PHS. NS doet ProRail op 18 oktober 2010 een aanbod voor 148 ha voor € 1/m² voor de door ProRail geselecteerde gronden uit de Groenportefeuille. In december 2010 is de (resterende) Groenportefeuille (dus zonder de gronden als opgenomen in aanbod van NS Poort van 18 oktober 2010) , na een tenderprocedure overgedragen en geleverd aan een koper onder betaling door NS van € 8.750.000 ter vergoeding van toekomstige onderhoudsverplichtingen. NS heeft ProRail niet uitgenodigd voor de tenderprocedure, aangezien ProRail, na inzicht in de Groenportefeuille in 2009, te kennen had gegeven geen andere percelen te kopen uit de Groenportefeuille.

Naar aanleiding van het aanbod van NS d.d. 18 oktober 2010 wil ProRail, ten behoeve van PHS, uit de portefeuille van 148 hectare 82 ha kopen voor een prijs van € 0,901 per m². ProRail vraagt op 25 maart 2011 toestemming voor deze aankoop aan het toenmalige ministerie van Infrastructuur & Milieu (nu: Infrastructuur & Waterstaat, IenW). ProRail kocht op dat moment alleen gronden aan die direct nodig waren voor de realisatie van projecten. Een strategische aankoop van gronden was niet aan de orde omdat ProRail daarvoor geen budget toegewezen had gekregen. Op 4 mei 2011 laat het ministerie van IenW aan ProRail weten niet akkoord te gaan met de anticiperende aankoop van de 82 ha gronden voor PHS. De overweging daarbij is dat de realisatie van de PHS maatregelen pas enkele jaren later zou starten, na de planuitwerking en het doorlopen van de planologische procedures. Als de gronden zouden worden verworven, dan hadden die tot aan de realisatie van de maatregelen onderhouden moeten worden tegen een jaarlijkse kostenpost van € 328.000. De totale investeringskosten voor het aanbod kwamen daarmee op € 1,75 miljoen (aankoop plus 3 tot 4 jaar onderhoud) voor een investering in gronden die deels uiteindelijk niet nodig zullen zijn. Nadat het ministerie van IenW geen toestemming had verleend aan ProRail heeft ProRail aan NS verzocht de PHS portefeuille te reserveren. NS heeft deze gronden vervolgens zonder vergoeding gereserveerd voor ProRail en in eigendom gehouden. Sindsdien heeft NS een aantal percelen uit deze reservering aan ProRail verkocht, wanneer dat nodig was voor de aanleg van projecten.ⁿ

5. 2011 Raamovereenkomsten ProRail en nieuwe eigenaar gronden

Medio 2011 sluiten ProRail en de nieuwe eigenaar van de grond een raamovereenkomst voor het gebruik en aankoop van gronden door ProRail. Beide partijen beseften dat zij herhaaldelijk met elkaar in overleg zouden moeten treden over het gebruik van verschillende percelen. Om dat overleg zo veel mogelijk te beperken werden afspraken gemaakt in de raamovereenkomst, bijvoorbeeld over de manier waarop en tegen welke vergoeding ProRail de gronden ten behoeve van specifieke projecten kon huren of gebruiken. In 2014 volgt een nieuwe raamovereenkomst, vanwege het feit dat beide partijen constateerden dat de raamovereenkomst op een paar punten aanpassing behoefde. De samenwerking tussen ProRail en de nieuwe eigenaar verliep op basis van de afspraken in de raamovereenkomst tot 2015 goed, daarna verslechterde de relatie in de tijd.

6. 2014 – Transactie GreeNS portefeuille

Bij brief van 4 juli 2013 is ProRail door NS in de gelegenheid gesteld de GreeNS portefeuille te beoordelen om eventueel geheel of delen ervan over te nemen. Daarbij is vanuit NS ook aangegeven waarom deze portefeuille voor ProRail interessant zou kunnen zijn. ProRail is ook in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan de tenderprocedure. ProRail heeft uit deze portefeuille een selectie gemaakt van circa 33 ha, de zogenoemde 'Must haves'. De koopprijs daarvan bedraagt € 111.431. NS betaalt daarbij € 621.029 aan ProRail voor bodemschadelast. Per saldo ontvangt ProRail van NS een bedrag van € 509.598. Deze transactie vond plaats op 10 december 2014. Op 10 december 2014 zijn de resterende percelen uit de GreeNS portefeuille na een tenderprocedure verkocht en geleverd aan een koper onder betaling door NS van € 6.750.000 ter vergoeding van toekomstig onderhoud en saneringsverplichtingen, tegen vergelijkbare condities met de overdracht van de 33 ha grond aan ProRail. Ook met deze nieuwe eigenaar wordt door ProRail in 2014 een raamovereenkomst gesloten. Ook daarin worden afspraken gemaakt over de manier waarop en tegen welke vergoeding ProRail de gronden ten behoeve van specifieke projecten kon kopen en gebruiken. Deze raamovereenkomst werkt goed tot het najaar van 2017.

7. 2015 Melding en onderzoek NS

In februari 2015 meldde de koper van de Groenportefeuille uit 2010 bij NS dat er mogelijk onregelmatigheden hadden plaatsgevonden bij de verkoop van die portefeuille. NS heeft hierop bedrijfsvertrouwelijk onderzoek laten uitvoeren en advies ingewonnen. Hieruit is niet gebleken dat zich bij het afstoten van de twee grondportefeuilles omstandigheden hebben voorgedaan die in strijd zouden zijn met binnen NS geldende procedures en/of wet- en regelgeving. Wel bleek op basis van de interne NS-gedragscodes van een niet tijdige melding van een mogelijke belangentegenstelling. Tevens is een aantal verbeterpunten genoemd ten aanzien van risicobeheersing (zie verder onder verbetermaatregelen).

8. 2015-2016 Juridische procedures

In de loop der tijd verslechterde de relatie tussen ProRail en de grondeigenaar van de Groenportefeuille, onder meer omdat ProRail een aantal keren ten behoeve van spoorse werkzaamheden op gronden kwam zonder overleg met de grondeigenaar. De grondeigenaar stelde dat ProRail illegaal gebruik maakte van zijn gronden. Dit heeft geleid tot diverse juridische procedures en rechtszaken tussen beide partijen. Er zijn meerdere pogingen ondernomen, onder meer door het voeren van gesprekken, om deze relatie te verbeteren, zodat ProRail weer gebruik kon maken van de betreffende gronden. Dat leidde niet tot een verbetering van de relatie. Het juridisch geschil dat ontstond bracht de voortgang van belangrijke projecten in gevaar. Bijvoorbeeld spoorzone Groningen en het verbeteren van de Maaslijn. In het najaar van 2016 meldde ook de eigenaar van de gronden van GreeNS dat ProRail zijn gronden gebruikte zonder goedkeuring. Dit resulteerde voor projecten in Rotterdam (aanleg van railinzetplaats voor groot onderhoud aan perrons) op het laatste moment in een ruiling van gronden met toebetaling door ProRail.

9. Begin 2017 Onderzoek ProRail naar verloop aankoop gronden

De juridische procedures en de mede daardoor ontstane vertraging bij ProRail om over de benodigde gronden te kunnen beschikken ten behoeve van projecten, leidden ertoe dat ProRail in overweging nam de gronden waarover discussie was met de grondeigenaar te kopen. De grondeigenaar stelde echter de voorwaarde dat ProRail dan alle gronden uit de Groenportefeuille van ongeveer 700 ha moest aankopen. Begin 2017 heeft ProRail een onderzoek laten uitvoeren naar de geschiedenis van deze gronden ten behoeve van de besluitvorming over de aankoop van deze circa 700 ha grond. Het onderzoek gaf geen aanwijzingen om van de koop af te zien. Na het onderzoek heeft ProRail een business case

gemaakt over de aankoop van de portefeuille, waarna is besloten tot koop over te gaan. In juni 2017 is de koopovereenkomst gesloten tussen ProRail en de grondeigenaar. De afgelopen periode, december 2018 en januari 2019, is een vervolg gegeven aan dit onderzoek met als doel de tijdlijn over de aan- en verkopen van de gronden te actualiseren.

10. Medio 2017 Overeenkomsten grondeigenaren

ProRail en de grondeigenaar van de Groenportefeuille komen op 5 juli 2017 overeen dat ProRail gronden van circa 700 ha afneemt tegen een marktconforme prijs (€ 2,45/m²). De grond wordt aangekocht voor € 18,2 miljoen. Het ministerie van I&W laat weten begrip te hebben voor deze aankoop. De eigenaar van de GreeNS portefeuille biedt ProRail zijn portefeuille onder dezelfde voorwaarden aan als de verkoper van de Groenportefeuille. Na inventarisatie van de voorwaarden en de portefeuille vindt in juni 2018 juridische levering plaats en wordt ProRail eigenaar van de portefeuille. Het betreft ruim 600 ha voor een koopsom van € 15 miljoen.

In 2015 constateerde NS dat per abuis 7 (deel)percelen geleverd waren aan de koper van de GreeNS portefeuille welke percelen beoogd waren NS-eigendom te blijven. Na het stranden van een poging om de percelen in der minne terug geleverd te krijgen, is NS juridische procedures gestart tegen de koper van de GreeNS portefeuille. Deze procedure was nog niet afgerond toen ProRail overging tot aankoop van de gehele GreeNS portefeuille. ProRail is vervolgens met NS overeengekomen dat 5 van de 7 percelen door NS gekocht konden worden voor een bedrag van € 61.440 (€ 2,45 per m²). Hiermee kon de foutieve levering hersteld worden. De andere 2 percelen blijven in overleg in eigendom bij ProRail.

11. Lopende verbetermaatregelen

Voortschrijdend inzicht na de splitsing van de gronden in 1995 en ervaringen met betrekking tot beheer en verkoop van hebben geleid tot aanpassingen ten aanzien van beheer en verkoop van gronden in de samenwerking tussen NS en ProRail en binnen de afzonderlijke organisaties. Beide organisaties willen leren en verbeteren, anticiperen op nieuw beleid en regelgeving om zo doelmatig mogelijk met middelen om te gaan en voor de reiziger een aantrekkelijk product te creëren.

Samenwerking NS en ProRail

NS en ProRail zijn doorlopend met elkaar in gesprek om de samenwerking verder te verbeteren. NS stemt de jaarlijkse verkooplijsten van gronden periodiek af met ProRail, hetgeen ProRail structureel als eerste in de gelegenheid stelt de door NS te verkopen gronden te kopen. Daarnaast is het al jaren de praktijk tussen ProRail en NS dat de prijs van te kopen en verkopen percelen gebaseerd wordt op (een) taxatie(s). Voor kleinere transacties wordt gezamenlijk één taxateur geselecteerd en committeren beide partijen zich aan de uitkomst. Bij grotere transacties kiezen zowel ProRail als NS een eigen taxateur. NS en ProRail zijn overeengekomen deze werkwijze vast te leggen in een convenant.

NS

NS heeft een aantal verbeterpunten benoemd met interne aanbevelingen en maatregelen op het gebied van risicobeheersing waaronder:

- Vollediger vastleggen van de wijze van verkoop van onder andere de manier van in de markt zetten, het selecteren van partijen en de gunningscriteria.
- Omwille van de transparantie gedurende het proces het vier ogen principe volledig toepassen op alle officiële documenten.

- Bij complexe verkoopprojecten niet alleen de standaard checks & balances toepassen, maar waar nodig aanvullende adequate risicomitigerende maatregelen bepalen.

Dit is binnen de NS organisatie een voortdurend proces van leren en verbeteren. Deze aanbevelingen, procedures en verbetermaatregelen zijn doorgevoerd, hetgeen is bevestigd in een interne audit.

ProRail

ProRail heeft de interne processen bij een aanbod van grond aangepast:

- Naar aanleiding van deze casuïstiek is door ProRail geconstateerd dat een meer integrale afweging gemaakt kon worden bij mogelijke grondaankopen. Waar in 2009 door ProRail bij het aanbod door NS vooral werd gekeken naar de planning van projecten in het kader van PHS, wordt er nu ook gekeken naar andere projecten en wordt tevens beoordeeld of de grond mogelijk nodig is voor onderhoud of werkzaamheden aan het spoor. Ook waar nog onzekerheid bestaat over mogelijk gebruik van de grond kan ProRail nu besluiten om gronden toch aan te kopen. Daarbij geldt dat als gronden niet nodig blijken te zijn, ze weer worden verkocht. Dit verkoopproces vindt plaats na een interne afweging met betrokken partijen als Assetmanagement, de directie Projecten en ook Facilitaire zaken. Daarbij wordt per perceel bekeken wat nodig is voor een goede bedrijfsvoering. Vervolgens worden de gronden rekening houdend met het voorkeursrecht van NS volgens een vastgesteld proces aangeboden bij partijen waaronder Gemeenten en Waterschappen etc. die belangstelling zouden kunnen hebben voor deze gronden. Ook kan het zo zijn dat bedrijven en particulieren verzoeken om het mogen aankopen van stukken grond. Hiervoor wordt eenzelfde proces doorlopen. Steeds wordt op basis van business cases, waarin de kosten voor o.a. onderhoud worden meegenomen, besloten al dan niet tot koop over te gaan.
- Het uitgangspunt, zoals gedeeld met het ministerie van IenW, dat grondaankoop strategisch zou moeten zijn, blijft daarbij leidend.

Tot slot

Wij hebben er vertrouwen in dat we met deze verbetermaatregelen beter in staat zijn om percelen die nu of in de toekomst nodig kunnen zijn voor spoorse doeleinden te behouden. Daarbij zullen wij blijvend een gedegen afweging maken tussen de kosten van grondbeheer en het belang van de betreffende percelen.

Wij gaan ervan uit u op deze wijze een goed inzicht te hebben gegeven van het feitelijk verloop, wijze van besluitvorming en verbetermaatregelen die we als ProRail en NS hebben genomen.

Met vriendelijke groet,

Roger van Boxtel
President Directeur NS

Pier Eringa
Voorzitter Raad van Bestuur ProRail