

ProRail

Procedure derdenwerk

ProRail

Van	ProRail
Auteur	Steverinus Oosterloo (Regiodirectie), Maarten Jansen (Business Analyse) en Renée Kuijer (Kenniscluster Projectmanagement)
Kenmerk	DC20150004-110638665-284
Versie	7.0
Datum	06 april 2023
Bestand	Procedure Derdenwerk
Status	Definitief
Vrijgegeven door	Eigenaar (Jan Mulder)

ProRail

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	INTRODUCTIE	5
1.2	LEESWIJZER.....	7
2	PROCEDURE VOOR WERKEN MET AANMERKELIJKE GEVOLGEN EN CONSEQUENTIES VOOR BEHEER	8
3	HET KERNPROCES PROJECTEN	10
3.1	HET KERNPROCES PROJECTEN	10
3.2	WERKSTROMEN DERDENWERKEN.....	10
3.2.1	<i>Nadere toelichting per werkstroom</i>	12
4	HOOFDLIJNEN VAN HET KERNPOCES PROJECTEN	15
4.1	VEREENVOUDIGING IN HET KADER VAN BESLISMOMENTEN	15
4.2	VRAAGARTICULATIE	17
4.3	VOORBEREIDING	18
4.4	VERKENNING.....	18
4.4.1	<i>Verkenning voor werkstroom (C) Omgevingswerk met componenten HSWI</i>	19
4.4.2	<i>Verkenning voor werkstroom D</i>	19
4.5	PLANNING EN STUDIES	20
4.5.1	<i>Variantenstudie voor werkstroom D</i>	20
4.6	AANLEG.....	21
5	VERGUNNINGENPROCES	22
5.1	WAT HOUDT DE BESLUITVORMING IN	22
5.2	ROL AFDELING LEEFOMGEVING, JURIDISCHE ZAKEN EN VASTGOED.....	22
5.3	BESLUITVORMINGSPROCES	22
5.4	DOORLOOPTIJD	23
5.5	PRODUCT UIT DE BESLUITVORMING.....	23
6	BIJLAGE 1 INFORMATIEPROFIEL VAN DE KERNPROCESFASEN	24
6.1	VOORBEREIDING	24
6.1.1	<i>Startbeslissing (beslismoment)</i>	24
6.2	VERKENNING.....	24
6.2.1	<i>Goedkeuring startdossier Verkenning (beslismoment)</i>	24
6.2.2	<i>Goedkeuring oplossingen</i>	25
6.2.3	<i>Voorkeursbeslissing (beslismoment)</i>	25
6.3	PLANNING EN STUDIES	26
6.3.1	<i>Goedkeuring startdossier Planning en studies (beslismoment)</i>	26
6.3.2	<i>Goedkeuring voorkeursvariant (beslismoment)</i>	26
6.3.3	<i>Projectbeslissing (beslismoment)</i>	27
6.4	AANLEG.....	28
6.4.1	<i>Indienststelling</i>	28
6.4.2	<i>Opleveringsbeslissing (beslismoment)</i>	28
7	BIJLAGE 2 - STANDAARDDOCUMENTEN	29
8	BIJLAGE 3 – KADERS EN ROLLEN	30
8.1	KADERS EN ROLLEN	30
8.1.1	<i>Kaders</i>	30
8.1.2	<i>Rollen</i>	30

9 BIJLAGE 4 AFSPRAKENKADER..... 32

1 Inleiding

1.1 Introductie

ProRail voert jaarlijkse vele zogenaamde werken in opdracht van derden (hierna 'derdenwerken') uit. Voorbeelden van deze derdenwerken zijn de aanleg van nieuwe perrontoeegang vanaf een parkeerplaats, de aanleg van spooronderdoorgangen of het wijzigen van de indeling van een emplacement.

Als derde wordt daarbij beschouwd: de decentrale overheid die opdracht geeft tot het verrichten van werkzaamheden die ProRail niet in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna ministerie IenW) als de concessieverlener verricht. In het verlengde daarvan wordt als definitie van derdenwerk gehanteerd: alle omgevingsprojecten en HSWI-projecten (functiewijziging) met uitzondering van die in opdracht van IenW worden uitgevoerd.

Van meet af aan wordt er nauw samengewerkt tussen de derde en ProRail als het gaat om de (nadere) concretisering van wat precies de wensen zijn, de mogelijke oplossingen, de wijze van uitvoering en de realisatie zelf. De derde is hierbij als opdrachtgever in de lead en heeft de regie over het hele traject. De derde voert het werk zoveel mogelijk zelf uit; ProRail adviseert en ondersteunt de derde daarin. Alleen daar waar het noodzakelijk is dat ProRail het voortouw neemt in de uitvoering, zal zij dat doen; uiteraard altijd met nauwe betrokkenheid van de derde.

Om deze samenwerking soepel maar ook zorgvuldig te laten verlopen worden vooraf afspraken gemaakt en vastgelegd in een zogenaamd projectplan. Bij de realisatie van een project in een latere fase worden afspraken nader uitgewerkt in een realisatieovereenkomst. Het projectplan vergemakkelijkt de onderlinge communicatie en draagt bij aan een tijdige signalering van zaken die van belang zijn voor de uitvoering van het project zoals eventuele wijzigingen in tijd, budget of scope. Uitgangspunt daarbij is "door transparantie geen verrassingen". Het projectplan is een van de producten van het proces dat ProRail intern hanteert bij het voorbereiden en realiseren van projecten en de besluitvorming die daarover plaatsvindt. Dit proces wordt ook wel aangeduid als het zogenaamde 'Kernproces projecten'.

Om transparant te zijn over hoe het Kernproces projecten eruit ziet en welke stappen daarin worden onderscheiden, wordt in dit document daarvan een beschrijving gegeven.¹ Daarbij is het vertrekpunt om altijd samen met de derde te bezien wat de meest efficiënte wijze is om het proces te doorlopen. Een belangrijke stap voorafgaand aan dit proces is de vraagarticulatie waarin de derde samen met ProRail nauwgezet onderzoekt wat de achterliggende behoeften en drijfveren zijn, wat de vraag achter de vraag is, welke oplossingen denkbaar zijn, wat er al verkend is, verwachtingen met elkaar delen en zoeken naar een aanpak waarop zoveel mogelijk de regie voor de uitwerking en/of uitvoering van die oplossing bij de derde kan blijven liggen. Een aanpak waarbij aandacht is voor zowel de belangen van de derde als de belangen van ProRail. Hiervoor heeft ProRail een multidisciplinair team beschikbaar waarin alle deskundigheid is gebundeld en in korte tijd het hele speelveld kan worden overzien om zo voor de derde de meest gunstige aanpak te kiezen en vervolgens daarover concrete afspraken te maken.

¹ Met deze beschrijving wordt ook voldaan aan art. 38 lid 2 van de beheerconcessie¹ waarin ProRail wordt gevraagd om op hoofdlijnen inzicht te geven in de interne procedures en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving die ProRail hanteert bij de besluitvorming over deze derdenwerken.

ProRail

Op deze wijze wordt elke vraag zoveel mogelijk als maatwerk opgepakt met onderliggend een proces binnen ProRail dat borgt dat de uitvoering van dat maatwerk op transparante, zorgvuldige en beheerste wijze gebeurt. Uiteraard dient ProRail daarbij rekening te houden met de wettelijke kaders en de spelregels zoals die door ministerie IenW zijn gesteld (via onder meer de beheerconcessie) en ieders rol en verantwoordelijkheden daarin.

ProRail

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de procedure die op grond van de beheerconcessie wordt gevolgd als een derdenwerk aanmerkelijke gevolgen heeft voor de hoofdspoorweginfrastructuur danwel het beheer eronder lijdt.

Hoofdstuk 3 gaat in op wat het Kernproces projecten van ProRail is en welke werkstromen worden onderscheiden.

Hoofdstuk 4 geeft per fase van het Kernproces projecten op hoofdlijnen een beschrijving.

Hoofdstuk 5 gaat in op het vergunningenproces. Het vergunningenproces speelt een rol bij bepaalde derdenwerk werkstromen die niet de hoofdspoorweginfrastructuur betreffen.

Hoofdstuk 6 (Bijlage 1) beschrijft specifiek per fase van het Kernproces projecten wat de te doorlopen stappen zijn, te weten:

- Wat houdt het beslimoment in
- Wat is de indicatieve doorlooptijd
- Wat is het besluitvormingsproduct

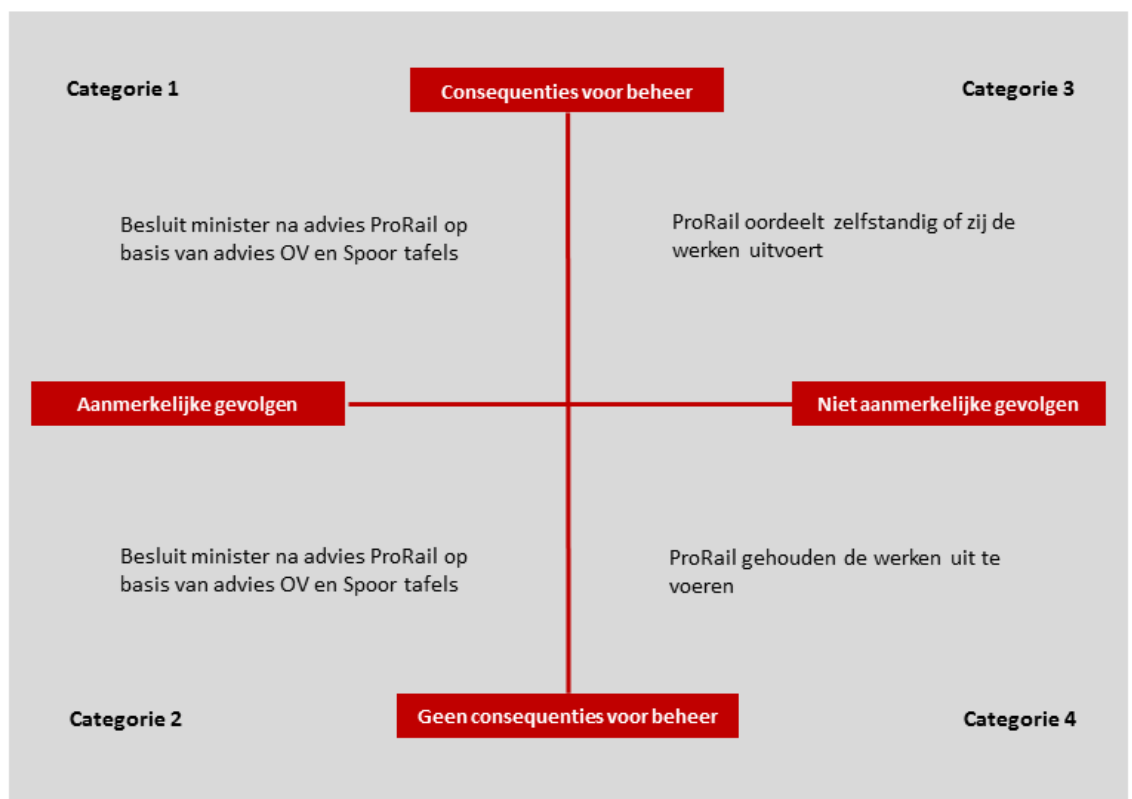
Hoofdstuk 7 (Bijlage 2) geeft een opgave van de standaarddocumenten die worden gehanteerd door ProRail ter vastlegging van de afspraken in het kader van derdenwerken

Hoofdstuk 8 (Bijlage 3) beschrijft wat het gezamenlijk vertrekpunt is bij het realiseren van derdenwerken en de kaders waarbinnen dat plaatsvindt en de te onderscheiden rollen.

Hoofdstuk 9 (Bijlage 4) Afsprakenkader werken voor derden ProRail door ministerie IenW en IPO

2 Procedure voor werken met aanmerkelijke gevolgen en consequenties voor beheer

Het kan zijn dat een derdenwerk aanmerkelijke gevolgen heeft voor Hoofdspoorweginfrastructuur (hierna HSWI) of aanmerkelijke gevolgen heeft voor HSWI in combinatie met consequenties voor het beheer. In die gevallen verplicht de beheerconcessie ProRail om uitvoering van dat derdenwerk ter besluitvorming voor te leggen aan de concessieverleners². Het betreft de facto de werken hieronder aangeduid met categorie 1 en 2. In het gesprek met de derde over een voorgenomen project (vraagarticulatie) komt dit element expliciet aan de orde. Hier is het afsprakenkader werken voor derden ProRail (zie bijlage) van toepassing.



De procedure die voor dit soort situaties van toepassing is, is gebaseerd op de beheerconcessie en wordt hieronder beschreven.

Stap 1:

- Als tijdens de (vraagarticulatie) blijkt dat bovengenoemde situatie zich voordoet, wordt dit nader besproken met de derde conform het afsprakenkader werken voor derden ProRail.
- Zo nodig wordt nader onderzoek gedaan ter validatie van de veronderstelling.
- ProRail zorgt samen met de derde voor een goede omschrijving van het derdenwerk.
- De concessieverlener wordt geïnformeerd over het voornemen het onderhavige derdenwerk te agenderen voor de spoortafel en consultatie.

² Deze verplichting vloeit voort uit de artikelen 38.4 t/m 38.8 en 39.1 t/m 39.4 beheerconcessie

ProRail

Stap 2:

- Cfm. art. 38.6 wordt de situatie geagendeerd op de landsdelige en landelijke OV & Spoortafels voor advies.
- Daarnaast worden, overeenkomstig de toelichting op art. 38.9, de gerechtigden zoals beschreven in art. 8 van de beheerconcessie geconsulteerd.
- Het ontvangen advies en de reacties uit de consultatie worden besproken door ProRail met de concessieverlener.

Stap 3:

- De concessieverlener neemt op grond van het ontvangen advies een besluit.
- Als de concessieverlener cfm. art. 39.7 heeft besloten dat het werk moet worden uitgevoerd, dient ProRail, cfm. art. 6.5 Spoorwegwet advies in te winnen bij de gerechtigden zoals bedoeld in art. 57 Spoorwegwet en dit advies bij de concessieverlener terug te leggen.
- Als de concessieverlener niet binnen zes (6) weken na ontvangst van het advies een besluit heeft genomen, is ProRail gehouden het werk uit te voeren.

3 Het Kernproces projecten

3.1 Het Kernproces projecten

Het Kernproces projecten schetst het proces dat ProRail hanteert bij de voorbereiding en uitvoering van spoorprojecten (spoorinfra en stations). Het doel van het Kernproces is het procesmatig faciliteren van vlotte, gezamenlijke en gefaseerde besluitvorming over projecten en programma's. Het Kernproces projecten is gericht op de interne ProRail organisatie en de bijdragen vanuit de verschillende kennisgebieden aan het besluitvormingsdossier. Het proces kent vier fasen, een aantal processtappen en duidelijk gemarkeerde beslismomenten.



3.2 Werkstromen derdenwerken

Werken voor derden kunnen in drie type werkzaamheden worden onderverdeeld:

- Ontwikkeling van de HSWI t.b.v. spoorvervoer (HSWI-project).** Dit betreft uitbreiding of functiewijziging van het spoor zoals: spoorverdubbeling, elektrificatie, perronverlenging, perronfasering, aanpassing transfervoorzieningen, etc.
- Spookruisingen met wegverkeer.** Bijvoorbeeld aanleg of aanpassing van overwegen, onderdoorgangen (tunnels), overbruggingen, etc. Hierbij wordt de HSWI geraakt en soms een klein beetje aangepast om de realisatie van de kruising mogelijk te maken.
- Overige werken in/aan/langs de HSWI.** Bijvoorbeeld geleuidsschermen, fietsenstallingen, werkzaamheden aan een station e.d.

Op basis van de mogelijke aard van het werk dat de derde wil laten uitvoeren, wordt de bijbehorende aanpak gekozen. ProRail hanteert een viertal werkstromen voor derdenwerken, waarbij voor de toedeling de navolgende criteria worden gehanteerd:

A. Vergunning eenvoudig	B. Vergunning – complex (RAMSHE risico's HSWI)	C. Omgevingswerk met componenten HSWI	D. HSWI-project
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Werkzaamheden binnen de vergunninggrenzen (beheergebied³); ✓ Te realiseren objecten vormen geen onderdeel van de spoorweginfrastructuur; ✓ Geen bijkomende aanpassingen aan spoorweginfrasystemen; ✓ Geen hinder voor het treinverkeer (TVP); ✓ Slechts geringe risico's voor veilige berijdbaarheid (RAMS – te beheersen door het voorschrijven van maatregelen in de vergunning = vergunningvoorschriften en het houden van toezicht) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Werkzaamheden binnen de vergunninggrenzen (invloedsfeer); ✓ Te realiseren objecten vormen geen onderdeel van de spoorweginfrastructuur; ✓ Tijdelijk of definitief huur of gebruik ProRail terrein; ✓ Bijkomende werkzaamheden raken de spoorweginfrastructuur en er bestaat een grote kans op hinder voor het treinverkeer (TVP); ✓ Grote risico's voor imago ProRail (afbreukrisico) en voor RAMS⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Te realiseren objecten gaan deels onderdeel uitmaken van de spoorweginfrastructuur of; ✓ Aanpassingen van het spoorweginfrastructuur noodzakelijk; ✓ Werkzaamheden binnen de vergunning grenzen (invloedsfeer), en; ✓ ProRail wordt beheerder/eigenaar van de gerealiseerde spoorweginfrastructuur en/of; ✓ Na realisatie volgt de instandhouding (periodiek onderhoud en vervanging) door ProRail; ✓ Grote waarschijnlijkheid van hinder voor treinverkeer (TVP); ✓ Groter risico voor de veilige bereidbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en de exploitatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Te realiseren objecten vormen onderdeel van de spoorweginfrastructuur; ✓ Werkzaamheden raken de spoorinfrastructuur (aanpassingen systemen); ✓ Hinder voor treinverkeer (TVP); ✓ Werkzaamheden binnen de vergunning grenzen (invloedsfeer); ✓ Grotere risico's voor veilige berijdbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en de exploitatie (RAMS).

Voor de hierboven genoemde drie typen werkzaamheden houdt dit grofweg⁵ in:

Type werkzaamheden	(Mogelijke) werkstroom ProRail
Ontwikkeling van de HSWI t.b.v. spoorvervoer (HSWI-project)	D. HSWI-project
Spoorkruizingen met wegverkeer	C. Omgevingswerk (componenten HSWI)
Overige werken in/aan/langs de HSWI	C. Omgevingswerk (componenten HSWI) B. Vergunning complex (RAMSHE risico's HSWI) A. Vergunning eenvoudig

³ Terminologie kan wijzigen i.h.k.v. nieuwe omgevingsregiem

⁴ Reliability, Availability, Maintainability en Safety

⁵ De aard van een specifieke klantvraag bepaalt de keuze voor de werkstroom en kan afwijken van de hieronder gegeven indeling

3.2.1 Nadere toelichting per werkstroom

3.2.1.1 Vergunning eenvoudig

Voorbeelden van vragen in deze werkstroom zijn het plaatsen van hekwerken, asfalteren van weggedeelten nabij overwegen, bouwwerkzaamheden buiten eigendomsgrens maar binnen beheergebied ProRail, aanleggen kabels en leidingen, kleine aanpassingen 'spoorstoot', aanleg spoorwegkruising voor kabels en leidingen, kleine bouwwerken langs het spoor binnen de vergunningsgrenzen door particulieren, plaatsing grote bouwwerken vlak langs het spoor door projectontwikkelaar, etc.

Kenmerken:

- Voorbereiding, aanbesteding en realisatie van de wensen van derden worden gerealiseerd door de aanvrager (derde) waarvoor vanuit de spoorwegwet een vergunning vereist is.
- ProRail bouwt niet, besteedt niet aan en beheert niet hetgeen nieuw wordt gerealiseerd.
- Verlenging van vergunning conform het vergunningenproces (zie hoofdstuk 5).
- Toezicht op de uitvoering vindt plaats vanuit contract PCA⁶ en door de toezichthouders Spoorwegen.

De derde heeft bij werken in deze werkstroom de regie; de rol van ProRail is hierbij beperkt tot vergunningverlener namens de minister. Voor dit type derdenwerk is het Kernproces projecten niet van toepassing. Alvorens gestart kan worden met de werkzaamheden is voor vergunningsplichtige werken of werkzaamheden een vergunning nodig.

3.2.1.2 Vergunning complex (RAMSHE risico's HSWI)

Voorbeelden van vragen in deze werkstroom zijn het conserveren van overbruggingen, aanleg van parallelwegen naast het spoor, reconstructie kruispunten nabij overwegen, plaatsing damwanden langs het spoor (funderingswerkzaamheden) t.b.v. groot bouwwerk of ontgravingswerkzaamheden, aanleg hoogspanningsmasten nabij de spoorweg, aanleg (kleine) faunavoorziening die het spoor kruist en technisch specifieke kennis vereist, inkorten van het niet spoor kruisende deel van een stationstunnel. Deze werkstroom is ook toepasbaar voor de realisatie van een viaduct over het spoor, zonder aanpassingen van de spoorinfrastructuur (bovenleiding, seinen, kabels & leidingen en steunpunten buiten het ProRail terrein).

Kenmerken:

- Voorbereiding, aanbesteding en realisatie van de wensen van derden worden gerealiseerd door de aanvrager (derde) waarvoor vanuit de spoorwegwet een vergunning vereist is.
- De vergunning wordt aangevraagd bij ProRail.
- Afgifte en toetsing van de vergunning gebeurt conform vergunningenproces.
- *Er is sprake van technische complexiteit en raakvlakken met de spoorweginfrastructuur en van RAMSHE risico's waardoor er inzet van ProRail nodig is voor het beoordelen van het plan van de derde, het omschrijven en toetsen van de vergunningsvoorwaarden en/of eisen en het begeleiden van de risico's op de RAMSHE, zoals buitendienststellingen en het toetsen van de voorwaarden.*

De derde heeft bij werken in deze werkstroom de regie; de rol van ProRail is vergunningverlener namens de minister, toetsing van het plan van de derde en technische ondersteuning tijdens de voorbereiding en realisatie door de derde. Tevens heeft ProRail een

⁶ Proces Contract Aannemer: de aannemer voor het onderhoud van het spoor.

ProRail

toezichhoudende rol bij de uitvoering van het werk door de vergunninghouder. Voor dit type derdenwerk is het Kernproces projecten niet van toepassing. Wel is voor een aantal producten interne besluitvorming nodig (denk aan: aanvragen resources via de 'startbeslissing', goedkeuring projectplan via 'goedkeuring startdossier Planning en studies' en goedkeuring realisatieovereenkomst via de 'projectbeslissing'). Alvorens gestart kan worden met de werkzaamheden is voor vergunningsplichtige werken of werkzaamheden een vergunning nodig.

3.2.1.3 Omgevingswerk met componenten HSWI (C)

Voorbeelden van vragen in deze werkstroom zijn aanleg geluidsschermen, aanleg nieuwe onderdoorgang, uitbreiding overwegen met fiets- of voetpaden, aanleg nieuwe perrontoegang vanaf parkeerplaats.

Kenmerken:

- Het betreft een wijziging van de spoorinfrastructuur binnen een integraal omgevingswerk. In het werk zit dus zowel een spoorse infracomponent als een niet-spoorse infracomponent. De spoorweginfrastructuur wordt onder regie van ProRail gerealiseerd en de niet-spoorse werkzaamheden onder de regie van de derde.
- ProRail en derde overleggen tijdig de wijze van marktbenadering.
- ProRail is de aanbestedende dienst en opdrachtgever voor de aanleg of wijziging van de componenten spoorweginfrastructuur.
- Indien de omvang aan componenten spoorinfrastructuur substantieel kleiner is dan de omvang aan overige componenten wordt geadviseerd om een gezamenlijke aanbesteding te houden en te streven naar één opdrachtnemer.

Van meet af aan wordt er nauw samengewerkt tussen de derde en ProRail. Alleen daar waar het noodzakelijk is dat ProRail het voortouw neemt in de voorbereiding en uitvoering van een project, zal zij dat doen; uiteraard altijd met nauwe betrokkenheid van de derde. Tijdens de vraagarticulatie en de startfase van de Verkenningsfase van het Kernproces wordt dit door ProRail samen met de derde verkend en besloten wie in welke fase van het project het voortouw neemt. Afspraken hierover worden vastgelegd in het projectplan.

Bij omgevingswerken met componenten HSWI is het uitgangspunt dan ook de derde zoveel mogelijk de regie te laten voeren. Voor werken in deze werkstroom geldt dat de derde – afhankelijk van de complexiteit van het te realiseren werk – de verkenning zelf kan voorbereiden. Daarbij wordt de derde door ProRail ondersteund en geadviseerd en wordt bezien hoe, in de situatie dat er sprake is van een niet complex project, de voorbereiding en start van de realisatie in een zo kort mogelijk tijdsbestek kan worden doorlopen. ProRail toetst in deze situatie een aantal producten die door de derde tijdens de verkenning worden opgesteld.

3.2.1.4 HSWI-project (D)

Voorbeelden van vragen in deze werkstroom zijn stationsprojecten, wijzigen indeling emplacement, nieuwbouw of wijziging van de spoorweginfrastructuur met blijvende gevolgen voor de exploitatie.

Kenmerken:

- Omdat het Rijk eigenaar is van de HSWI, wil het Rijk altijd meebeslissen over de opdrachtformulering aan ProRail in termen van prioriteit, tijd, geld en scope en maakt hierover afspraken met de regio. ProRail vervult de rol van onafhankelijk adviseur van de gemeenschappelijke partijen.
- ProRail en de derde overleggen tijdig de wijze van marktbenadering.
- ProRail is de aanbestedende dienst en opdrachtgever voor de aanleg spoorweginfrastructuur.
- Indien de omvang aan overige componenten substantieel kleiner is dan de omvang aan spoorinfrastructuur wordt geadviseerd om een gezamenlijke aanbesteding te houden en te streven naar één opdrachtnemer.

HSWI-projecten zien op werken die niet kunnen worden uitgevoerd zonder activiteiten als bedoeld in artikel 22 van de Spoorwegwet. De derde kan bij HSWI-projecten geen opdrachtgever zijn omdat bij deze werkstroom standaard de hoofdspoorweginfrastructuur wordt gewijzigd en het vervoer/transfer raakt; conform de beheerconcessie is hiertoe alleen ProRail gerechtigd.⁷ ProRail voert voor al het spoor gerelateerde deel van het project het projectmanagement.

Stationsprojecten

Gezien de consequenties voor transferveiligheid, de op diverse stations gedeelde verantwoordelijkheden met NS Stations, de directe relatie met de hoofdspoorweginfrastructuur en de vele stakeholders op stations vallen stationsprojecten en -aanpassingen onder HSWI-projecten. Deze projecten worden voorbereid en uitgevoerd door ProRail in samenwerking met de betrokken stakeholders.

Samengevat wordt de rol in de uitvoering van het derdenwerk van de derde kleiner op de schaal van Eenvoudige vergunning tot HSWI-project en de rol van ProRail omgekeerd groter waarbij uitgangspunt is zoveel mogelijk, binnen de gestelde kaders, te zoeken naar maatwerk.

⁷ Art. 22 van de Spoorwegwet verbiedt het dat anderen dan ProRail activiteiten verricht aan de hoofdspoorweginfrastructuur. Door de minister kan een ontheffing van dit verbod worden verleend.

4 Hoofdlijnen van het Kernproces projecten

Om inzicht te geven aan de derden wat het proces is dat ProRail samen met de derde doorloopt bij projecten en de besluitvorming daarover, wordt hieronder per fase op hoofdlijnen een beschrijving gegeven. In hoofdstuk 6 wordt specifiek per fase van het kernproces beschreven wat de te doorlopen stappen zijn. De beschrijving heeft grotendeels alleen betrekking op de werken in de werkstromen (C) Omgevingswerk met componenten HSWI en (D) HSWI-project. Voor (A) Vergunning eenvoudig en (B) Vergunning complex (RAMSHE risico's HSWI) is het Kernproces projecten niet van toepassing. Alvorens op elk van de afzonderlijke fasen in te gaan, wordt nog nader toegelicht welke vereenvoudiging is aangebracht om het Kernproces projecten sneller te doorlopen.

4.1 Vereenvoudiging in het kader van beslismomenten

In de tabel in paragraaf 2.1 worden onder meer de beslismomenten per fase benoemd. Zoals in de inleiding al aangegeven wordt, is het streven in overleg met de derde te bezien wat:

- de mogelijkheden zijn om zoveel mogelijk de regie bij de derde te laten;
 - op welke wijze het proces zo efficiënt mogelijk kan worden doorlopen; en
 - waar mogelijk het aantal te doorlopen stappen uit het Kernproces projecten te beperken.
- Inzicht in elkaars proces(sen) en beslismomenten – proces en beslismomenten van de derde en van ProRail – is hierbij ook belangrijk. Zo kan er samen worden gezocht naar de meest optimale aansluiting bij elkaars proces(sen) en beslismomenten (derde en ProRail).

Voor werkstroom (C) Omgevingswerk met componenten HSWI wordt er standaard uitgegaan van de volgende verdeling van verantwoordelijkheid per fase:

Fase	Projectmanagement (tijd, geld, scope, kwaliteit, risico's) + Productverantwoordelijk	Eindscope	Communicatie en participatie	Sturing
Verkenning	Derde	Derde	Derde	Goedgekeurd projectplan + financiering Verkenning (advies/ondersteunende werkzaamheden ProRail)
Planning en studies	ProRail	ProRail levert keuze, derde beslist	ProRail	Goedgekeurd projectplan + financiering Planning en studies Projectdoelstellingen zijn leidend bij wijzigingen in scope
Aanleg	ProRail	ProRail	ProRail	Realisatieovereenkomst met vastgestelde scope, planning en budget

Voor een derdenwerk (A) Vergunning eenvoudig richt de derde zich, na de vraagarticulatie, tot het vergunningenloket (zie hoofdstuk 5).

Als de derde een werk heeft dat valt in werstroom (B) Vergunning complex (RAMSHE risico's HSWI), wordt het Kernproces projecten niet gevolgd. Wel dient er voor een aantal producten intern ProRail besluitvorming plaats te vinden. Denk hierbij aan de inzet van resources middels de 'startbeslissing', goedkeuring van de financieringsaanvraag incl. plan middels de 'goedkeuring startdossier Planning en studies' en goedkeuring van de realisatieovereenkomst middels de 'projectbeslissing'.

ProRail

Voor een derdenwerk werkstroom (C) omgevingsproject met componenten HSWI hangt het aantal beslismomenten af van de wijze waarop ProRail (regie of ondersteunende/adviserende rol) in de voorbereiding van het werk, de verkenning , betrokken is.

- In situaties waarin ProRail vooral een toetsende rol heeft op producten die de derde opstelt (zoals de beoogde werkwijze bij de Tunnelalliantie), is na de start sprake van vier beslismomenten: de Goedkeuring startdossier Verkenning, Goedkeuring startdossier Planning en studies, Goedkeuring voorkeursvariant en de Projectbeslissing en Opleveringsbeslissing.
- Voor eenvoudige derdenwerken (zoals overwegwerken en geluidsaneringswerken) volstaan vaak drie beslismomenten: de Goedkeuring startdossier Planning en studies, Projectbeslissing en Opleveringsbeslissing.

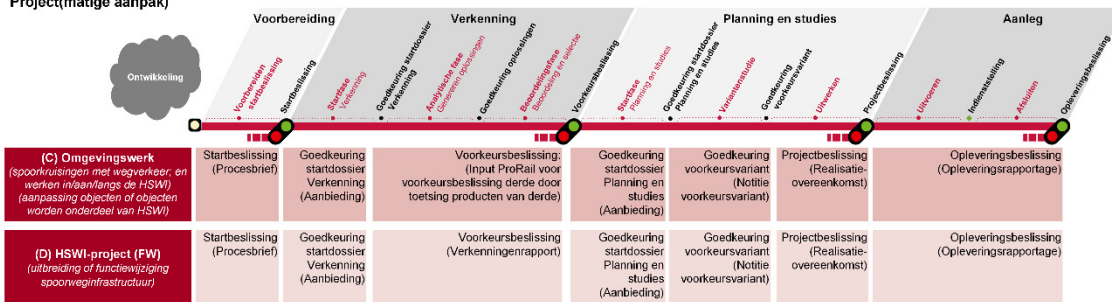
Voor een derdenwerk werkstroom (D) HSWI-project geldt dat de derde samen met ProRail het gehele Kernproces projecten doorloopt.

Hieronder is een en ander schematisch weergegeven.

Vergunning

(A) Vergunning eenvoudig (Werken in/aan/langs de HSWI) (geen aanpassing HSWI)	Vergunningen procedure Kernproces niet van toepassing
(B) Vergunning complex (RAMSHE risico's HSWI) (spoor kruisingen met wegverkeer en werken in/aan/langs de HSWI) (geen aanpassing HSWI)	Vergunningen procedure • Realisatieovereenkomst • Uitvoeringsbegeleiding ProRail Kernproces niet van toepassing • Procesbrief • Aanbieding • Realisatieovereenkomst • Uitvoeringsbegeleiding ProRail

Project(matige aanpak)



Elk van de vier bovengenoemde fasen wordt hieronder nader toegelicht.

4.2 Vraagarticulatie

De derde neemt het initiatief richting ProRail. Het schriftelijke verzoek van de derde komt binnen bij de regiodirecteur van ProRail of een van zijn medewerkers. De regiodirecteur fungeert als loket voor klantvragen van derden. Tijdens de vraagarticulatie wordt gezamenlijk de klantvraag onderzocht met als doel tot een goed wederzijds begrip van de verwachtingen te komen teneinde het exacte vraagstuk of probleem goed vast te leggen en een aanbieding op maat te kunnen maken.

Voor het verduidelijken van complexere klantvragen heeft ProRail een multidisciplinair team beschikbaar dat samen met de opdrachtgever de vraag achter de vraag onderzoekt. Voor deze vraagarticulatie worden in principe geen kosten in rekening gebracht.

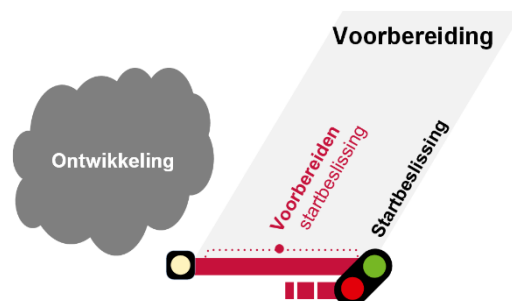
4.2.1 Vraagarticulatie voor werkstroom D

Hier is het afsprakenkader werken voor derden ProRail van toepassing. In geval van wijziging van de spoorweginfrastructuur organiseert ProRail altijd een multidisciplinaire werksessie (ABC, gebedsatieler) met deelname van regio en rijk (landsdeelcoördinator Ministerie van IenW). Vervolgens maakt de regio met het Rijk (als eigenaar van de HSWI) afspraken over prioriteit, tijd, geld en scope. ProRail fungeert hierbij als onafhankelijk adviseur van gemeenschappelijke partijen. Pas nadat de afspraken tussen Rijk en regio zijn gemaakt (en schriftelijk zijn bevestigd), kan ProRail starten met de fase Verkenning.

4.3 Voorbereiding

De fase Voorbereiding kent een stap: de voorbereiding gericht op de startbeslissing.

Nadat de derde en ProRail via de vraagarticulatie overeenstemming hebben bereikt of het vraagstuk moet worden opgepakt en hoe, wordt de voorbereiding voor een project gestart. Tijdens de voorbereiding wordt het project voorbereid en worden de randvoorwaarden voor het starten van het project ingevuld. De voorbereiding wordt afgesloten met een **Startbeslissing**.

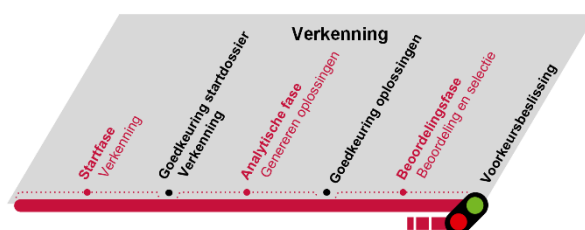


De interne startbeslissing van ProRail wordt bekrachtigd met een procesbrief van ProRail aan de derde, als reactie op de formele vraag.

Als de kosten voor de startfase (het opstellen van het projectplan en aanbiedingsbrief) meer dan €15.000,00 bedragen, wordt de derde om een garantstelling gevraagd. Deze is opgenomen in de procesbrief die voor de startbeslissing aan de derde wordt gestuurd.

4.4 Verkenning

De verkenning heeft tot doel om alle oplossingen die voor de derde in de vraag of ambitie kunnen voorzien naast elkaar te zetten en hier de meest optimale oplossing uit te selecteren. Het gaat om alle oplossingen, in de volle breedte, die in dezelfde functie kunnen voorzien.



De fase verkenning kent een aantal stappen:

- de startfase gericht op het opstarten van het project/projectorganisatie en het maken van (samenwerkings- en inhoudelijke) afspraken die worden bevestigd met de goedkeuring startdossier Verkenning (aanbieding);
- de analytische fase gericht op het genereren van oplossingen en de goedkeuring van de kansrijke oplossingen (goedkeuring oplossingen);
- de beoordelingsfase gericht op het beoordelen van de kansrijke oplossingen en het selecteren van een voorkeursoplossing (voorkeursbeslissing).

Om de verkenning beheerst te laten verlopen wordt als eerste stap op basis van de uitkomst van de vraagarticulatie samen met de derde door ProRail een concreet projectplan opgesteld (startfase van de Verkenning). Dit projectplan vormt de basis voor de aanbieding waarin de door ProRail uit te voeren werkzaamheden, de (studie-)kosten, de risico's⁸ en de planning van de volgende fase zo goed en volledig mogelijk zijn uitgewerkt. Wanneer de opdrachtgever zich hierin kan vinden (**goedkeuring startdossier Verkenning**) geeft hij akkoord op de aanbieding en kan het project inhoudelijk van start.

Tijdens de analytische fase worden oplossingsrichtingen gegenereerd die in de vraag of de ambitie van de derde kunnen voorzien. Het gaat om alle oplossingen, in de volle breedte, die in

⁸ De beheerconcessie stelt dat in principe alle derdenwerken wordt uitgevoerd voor rekening en risico van de derde. In paragraaf 9.2 wordt op een aantal specifieke elementen aangegeven hoe dat principe door ProRail wordt ingevuld.

ProRail

dezelfde functie kunnen voorzien. Bij de **goedkeuring oplossingen** worden de kansrijke oplossingen gekozen die in de beoordelingsfase nader worden onderzocht en beoordeeld. De uiteindelijk beste passende oplossing wordt geselecteerd als het voorkeursalternatief. Dit wordt bevestigd met de **voorkeursbeslissing**. De **voorkeursbeslissing** stelt een eenduidige scope van het (verdere) project vast en sluit andere oplossingen (alternatieven) uit.

Het proces doorloopt een aantal stappen. Deze zijn erop gericht om te borgen dat de derde, het bestuurlijk overleg en/of stakeholders op sleutelmomenten hun rol kunnen vervullen in het besluitvormingsproces.

4.4.1 Verkenning voor werkstroom (C) Omgevingswerk met componenten HSWI

Voor werkstroom (C) Omgevingswerk met componenten HSWI werken geldt dat de derde – afhankelijk van de complexiteit van het te realiseren werk – de verkenning zelf kan voorbereiden. Daarbij wordt de derde door ProRail ondersteund en geadviseerd en wordt bezien hoe, in de situatie dat er sprake is van een niet complex project, de voorbereiding en start van de realisatie in een zo kort mogelijk tijdsbestek kan worden doorlopen. ProRail toetst in deze situatie een aantal producten die door de derde tijdens de verkenning worden opgesteld. Voor het uitvoeren van de adviserende en toetsende rol en een soepele overdracht van voorbereiding door de derde naar uitwerking en realisatie door ProRail vraagt ProRail het volgende aan de derde (niet limitatief):

- Toepassen van de ProRail erkenningsregelen m.b.t. engineering;
- Leveren van een klanteisenspecificatie (CRS) waarin eisen ProRail beheer zijn opgenomen. ProRail is in deze situatie stakeholder in het project van de derde (rol beheerder van de spoorweginfrastructuur);
- Voorkeursalternatief (derde ontwerp) dient te voldoen aan de ProRail ontwerpvoorschriften (OVS-en) en regelgeving;
- De derde verzorgt de planologische conditionering, grondverwerving en vormgeving
- De derde stelt een financieringsplan op volgens de ProRail begrotingssystematiek;

Van meet af aan wordt er nauw samengewerkt tussen de derde en ProRail.

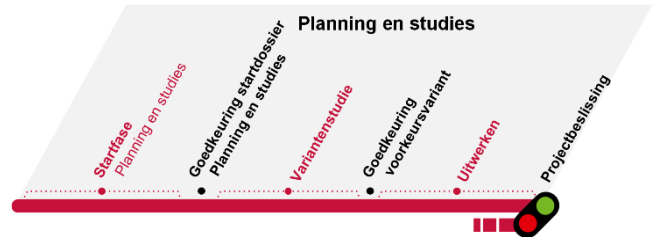
Alleen daar waar het noodzakelijk is dat ProRail het voortouw neemt in de voorbereiding en uitvoering van een project, zal zij dat doen; uiteraard altijd met nauwe betrokkenheid van de derde. Tijdens de vraagarticulatie wordt dit door ProRail samen met de derde verkend en besloten wie in welke fase van het project het voortouw neemt. Afspraken hierover worden vastgelegd in het projectplan.

4.4.2 Verkenning voor werkstroom D – HSWI-project

Hier is het afsprakenkader werken voor derden ProRail van toepassing. De resultaten van de Verkenning worden besproken in een stuurgroep waarin regio en rijk opnieuw afspraken maken over prioriteit, tijd, geld en scope voor de volgende fase. ProRail fungeert hierbij als onafhankelijk adviseur van gemeenschappelijke partijen. Pas nadat de afspraken tussen Rijk en regio zijn gemaakt (en schriftelijk zijn bevestigd), kan ProRail starten met de fase Planning en studies.

4.5 Planning en studies

De planning en studiefase staat in het teken van het wettelijk en financieel mogelijk maken van de realisatie. Het doel van de planning en studiefase is om de Voorkeursbeslissing verder uit te werken tot een projectbeslissing waarin de scope van het project, de realisatieperiode, de bekostiging, de verdeling tussen partijen en de marktbenadering vastgesteld worden.



Indien de verkenning uitmondt in een positieve voorkeursbeslissing met vervolggacties, maken de betrokken partijen afspraken over de vervolgfase. Om de planning en studiefase beheerst te laten verlopen wordt als eerste stap op basis van de voorkeursbeslissing samen met de derde door ProRail een concreet projectplan opgesteld (startfase van de Planning en studiefase). Dit projectplan vormt de basis voor de aanbidding waarin de door ProRail uit te voeren werkzaamheden, de (studie-)kosten, de risico's en de planning van de volgende fase zo goed en volledig mogelijk zijn uitgewerkt. Wanneer de opdrachtgever zich hierin kan vinden (**goedkeuring startdossier Planning en studies**) geeft hij akkoord op de aanbidding en kan het project inhoudelijk van start.

In de planning en studiefase worden er detailkeuzes gemaakt op het gebied van techniek en inpassing. Door nader onderzoek en detaillering wordt gericht gewerkt aan het verminderen van de onzekerheidsmarges. Inrichtingsvarianten die vallen binnen de gekozen voorkeursoplossing worden zodoende ontwikkeld. Uit deze varianten wordt uiteindelijk één voorkeursvariant gekozen om mee verder te gaan (**goedkeuring variant**). Daarop is uiteraard de vigerende wet- en regelgeving van toepassing. De verschillende varianten dienen naast elkaar gezet te worden en moeten integraal tegen elkaar worden afgewogen. Het bestuurlijk overleg en burgerlijke inspraak vervult hierin een belangrijke rol.

De voorkeursvariant wordt in de volgende stap – Uitwerken – dusdanig uitgewerkt, dat er overgegaan kan worden tot de **Projectbeslissing**. Met het nemen van een positieve Projectbeslissing wordt de juridische grondslag verschaft om het (deel)project te realiseren in de Aanlegfase. In de Projectbeslissing zijn alle besluiten door de derde die nodig zijn om in opdracht van de derde met de Aanlegfase van het project te beginnen samengenomen.

De stappen die in de planning en studiefase doorlopen moeten worden, worden grotendeels bepaald door procedures en wettelijke regimes. Welke dat zijn is afhankelijk van de te nemen Projectbeslissing en wettelijk kader (Omgevingswet).

4.5.1 Variantenstudie voor werkstroom D – HSWI-project

Hier is het afsprakenkader werken voor derden ProRail van toepassing. De resultaten van de Verkenning worden besproken in een stuurgroep waarin regio en rijk opnieuw afspraken maken over prioriteit, tijd, geld en scope voor de volgende fase. ProRail fungeert hierbij als onafhankelijk adviseur van gemeenschappelijke partijen. Pas nadat de afspraken tussen Rijk en regio zijn gemaakt (en schriftelijk zijn bevestigd), kan ProRail starten met de fase Aanleg.

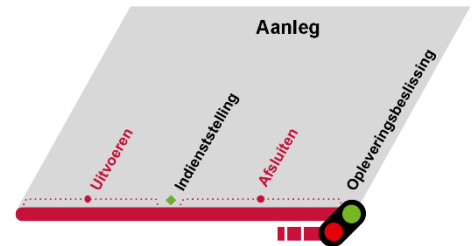
⁹ De beheerconcessie stelt dat in principe alle derdenwerken wordt uitgevoerd voor rekening en risico van de derde. In paragraaf 9.2 wordt op een aantal specifieke elementen aangegeven hoe dat principe door ProRail wordt ingevuld.

4.6 Aanleg

Het doel van de Aanlegfase is om het voorbereide project daadwerkelijk in opdracht van de derde te realiseren en af te sluiten (over te dragen aan de beheerder(s), evalueren en opleveren).

In de Aanlegfase worden twee stappen doorlopen waarbij de derde en ProRail voortdurend gezamenlijk optrekken en conform de eerder gemaakte afspraken in de Realisatieovereenkomst en het projectplan wordt gerapporteerd over de voortgang en zo nodig geescaleerd bij eventuele mutaties op gemaakte afspraken. Het gaat om de volgende drie stappen:

- *Uitvoeren* wat leidt tot indienststelling;
- *Afsluiten* wat leidt tot het beslismoment **Opleveringsbeslissing**.



De laatste fase van het project – Aanleg – betreft alle activiteiten die worden ondernomen om de realisatie mogelijk te maken.

Tijdens de stap Uitvoeren worden alle activiteiten die nodig zijn om de uitgewerkte oplossing (het product dat het project gaat opleveren) daadwerkelijk te realiseren (bouwen) uitgevoerd. Indien er nog geen aannemer aan boord is zal deze in deze fase geconrd worden. Tevens vindt nog eventueel benodigde detail engineering plaats, worden de benodigde voorbereidingen in het kader van veiligheid gedaan en wordt er gestart met de uitvoering van het conditioneringsplan. Tijdens het uitvoeren wordt er toegewerkt naar het moment van indienststelling; het moment van ingebruikname van het nieuwe, gewijzigde, vervangen, etc. spoorweginfrastructuur en/of station. Tijdens deze laatste stap – het Afsluiten – wordt het project opgeleverd door de aannemer, overgedragen aan de beheerorganisatie en administratief gereed gemaakt. Er vindt een projectevaluatie plaats en de opleveringsrapportage wordt opgesteld.

5 Vergunningenproces

Namens de minister van I&W¹⁰ verleent ProRail vergunningen of ontheffingen voor werken of werkzaamheden die volgens de Spoorwegwet vergunning- dan wel ontheffingplichtig zijn. Dat is in artikel 19 tot en met 22 van Spoorwegwet vastgelegd.

Zonder ontheffing of vergunning mag niet gestart worden met de werkzaamheden, ook niet als ProRail onverhoopt de aanvraag niet binnen de officiële behandelingstermijn heeft afgehandeld.

Algemene informatie en de handleiding hoe een vergunning is aan te vragen, kan worden gevonden op onze website: <http://www.prorail.nl/leveranciers/praktische-informatie/vergunningen-aanvragen>.

Vergunningaanvragen komen binnen via de afdeling Leefomgeving, Juridische Zaken en Vastgoed (LJV) van ProRail via het vergunningenloket.

5.1 Wat houdt de besluitvorming in

ProRail toetst namens de minister de aanvraag vooral aan de fysieke veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Voor wat betreft de aanleg van kabels en leidingen toetst ProRail aan het door haar vastgestelde beleid (het zogenoemde “witte boekje”).

5.2 Rol afdeling Leefomgeving, Juridische Zaken en Vastgoed

De afdeling LJV van ProRail behandelt en beoordeelt de aanvraag. De afdeling wint daarvoor intern advies in bij vakdeskundigen en inspecteurs die de impact op de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en veiligheid van de spoorweginfrastructuur kunnen inschatten.

5.3 Besluitvormingsproces

Derden kunnen zelf de aanvraag bij ProRail indienen of hiervoor de aannemer machtigen. De aanvraag moet voldoen aan de indieningsvereisten om in behandeling genomen te worden.

Tegen elke beslissing op een vergunningaanvraag kan, binnen zes weken nadat het besluit bekend gemaakt is, door een belanghebbende bezwaar worden gemaakt. Het bezwaar moet schriftelijk worden ingediend bij ProRail.

Het kan zijn dat naast een vergunning op grond van de Spoorwegwet ook nog andere (gemeentelijke) vergunningen nodig zijn. Ook kan het zijn dat er voor de realisering van de plannen geen alternatief is dan gebruik te maken van grond die in eigendom is van Railinfratrust. Voor dit gebruik dient overeenstemming te zijn met ProRail die in hoedanigheid als gevolgmachtigde namens grondeigenaar Railinfratrust een overeenkomst over de grond kan sluiten.

¹⁰ Besluit mandaat, volmacht en machtiging ProRail inzake bevoegdheden Spoorwegwet van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 september 2012

ProRail

5.4 Doorlooptijd

Binnen de redelijke termijn van acht weken moet ProRail een besluit nemen over de aanvraag. Deze termijn kan eventueel nog, met een tijdige melding, worden verlengd met een redelijke termijn.

5.5 Product uit de besluitvorming

Producten in deze fase zijn:

Werkstroom (A) Vergunning eenvoudig

- Ontheffing of vergunning voor een werk of werkzaamheden in het kader van de Spoorwegwet.
- Bij gebruik van grond van Railinfratrust een overeenkomst voor het gebruik van de grond.

Werkstroom (B) Vergunning complex (geen wijziging HSWI)

- Ontheffing of vergunning voor een werk of werkzaamheden in het kader van de Spoorwegwet.
- Bij gebruik van grond van Railinfratrust een overeenkomst voor het gebruik van de grond.
- Realisatieovereenkomst waarin de aanvullende afspraken staan tussen de vergunningaanvrager en ProRail.

6 Bijlage 1 Informatieprofiel van de kernprocesfasen

In deze bijlage wordt een specifieke uitwerking gegeven van de fasen van het Kernproces projecten van ProRail zoals op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 3.

6.1 Voorbereiding

6.1.1 Startbeslissing (beslismoment)

6.1.1.1 Wat houdt de besluitvorming in

De opdrachtgever geeft aan of het vraagstuk of probleem voldoende de moeite waard is om verder uit te zoeken.

ProRail stelt via de vraagarticulatie met de derde vast

- of het een vraag is waar ProRail een project voor zou moeten starten en waaraan ProRail een bijdrage kan leveren,
- welke werkstroom het betreft, en
- of zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven er sprake is van een werk waar het beheer onder lijdt dan wel aanmerkelijke gevolgen heeft voor de HSWI.



In dat gesprek kan ook blijken dat eerst nadere studie nodig is om tot een beslissing te kunnen komen. Tijdens de Voorbereiding wordt het project intern ProRail voorbereid.

Het project heeft met de *Startbeslissing* geen andere status dan dat een eerste inventarisatie plaatsvindt van de te nemen stappen en te verwachten kosten.

6.1.1.2 Product uit de besluitvorming

ProRail stuurt voor het nemen van de *Startbeslissing* een *procesbrief* aan de opdrachtgever. In de procesbrief legt ProRail het volgende vast:

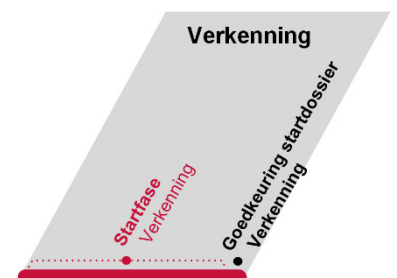
- klantafpraak
- medewerking (nader) onderzoek
- summiere toelichting taakverdeling
- doorkijk/afspraken over vervolgproces

6.2 Verkenning

6.2.1 Goedkeuring startdossier Verkenning (beslismoment)

6.2.1.1 Wat houdt de besluitvorming in

Met de *Goedkeuring startdossier Verkenning* stemt de opdrachtgever in met de financieringsaanvraag (aanbieding) en het projectplan dat is opgesteld. Daarbij geeft zij ook opdracht voor de verkenning en stemt zij in met het projectkader en de kosten. ProRail committeert zich vervolgens aan de uitvoering van het project (Verkenning) of, in de ieder geval, de komende projectfase(n).



6.2.1.2 Product uit de besluitvorming

ProRail i.c. de regiodirecteur stuurt bij een positief besluit bij de *Goedkeuring startdossier Verkenning* de *aanbieding* naar de opdrachtgever. De aanbieding bestaat uit een door ProRail opgesteld Projectplan en begeleidende aanbiedingsbrief. Dit plan geeft aan wat het proces is

ProRail

van de aangeboden fase inclusief kostenopgave, planning, de organisatie, projectbeheersing en kwaliteit.

Ter bevestiging van deze aanbieding en als opdrachtverlening aan ProRail stuurt de opdrachtgever een door hem ondertekende aanbestedingsbrief retour.

6.2.2 Goedkeuring oplossingen

6.2.2.1 Wat houdt de besluitvorming in

De *Goedkeuring oplossingen* is intern ProRail geen formeel beslistmoment. Goedkeuring oplossingen markeert het moment dat de opdrachtgever goedkeuring verleent om de beperkte selectie van aantal kansrijke oplossingen verder te onderzoeken om te komen tot de best passende oplossing (voorkeursoplossing).

Om te komen tot kansrijke oplossingen maakt ProRail gebruik van informatie over de haalbaarheid, te verwachten kosten en de planningsaspecten van de oplossingen.



6.2.2.2 Product voor keuzemoment

Het eindproduct in deze stap is een door ProRail opgesteld adviesrapport "Notitie kansrijke oplossingsrichtingen".

In het geval de opdrachtgever gevraagd heeft om een studie rondom een vraagstelling/ambitie geeft het rapport de resultaten weer van het onderzoek (bijvoorbeeld capaciteitsanalyse, omgevingseffecten, et cetera).

Als de opdrachtgever heeft verzocht om een complete invulling van een bepaalde vraag/ambitie, dan bestaat dit product ook uit een overzicht (en onderbouwing) van de oplossingsrichtingen en welke hiervan de meest kansrijke oplossingen zijn. Voor elke oplossing worden de mogelijkheden uitgewerkt en toegelicht.

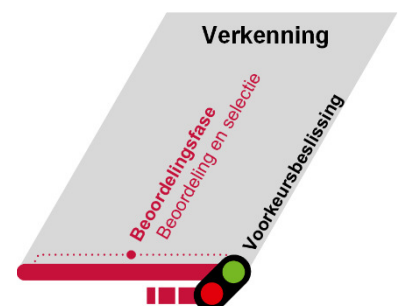
Als de opdrachtgever, na overleg met ProRail, instemt met het eindproduct en verder wil met de beoordelingsfase, wordt dit schriftelijk bevestigd.

6.2.3 Voorkeursbeslissing (beslistmoment)

6.2.3.1 Wat houdt de besluitvorming in

De *Voorkeursbeslissing* is een belangrijke strategische beslissing: hier bepaalt de opdrachtgever in samenspraak met ProRail de definitieve oplossingsrichting van het project.

De *Voorkeursbeslissing* stelt een eenduidige scope van het (verdere) project vast en sluit andere oplossingen en alternatieven uit.



De *Verkenning* eindigt met het aanbieden van een Verkenningenrapport met daarin een beschrijving van de alternatieve oplossingen en een advies voor een voorkeursoplossing.

6.2.3.2 Product uit de besluitvorming

Product in deze fase is het Verkenningenrapport.

Het rapport dient met name voor de besluitvorming over de keuze door de opdrachtgever van een voorkeursoplossing uit de diverse onderzochte oplossingen (de zogenaamde voorkeursbeslissing).

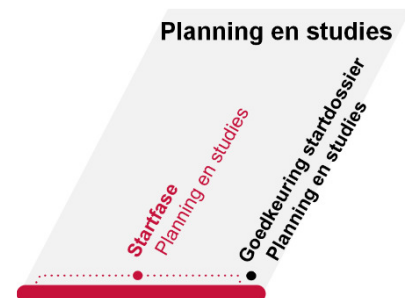
Als de opdrachtgever, na overleg met ProRail, instemt met het eindproduct en opdracht wil verlenen voor de vervolgfase (Planuitwerking), wordt dit schriftelijk bevestigd.

6.3 Planning en studies

6.3.1 Goedkeuring startdossier Planning en studies (**beslismoment**)

6.3.1.1 Wat houdt de besluitvorming in

Met de *Goedkeuring startdossier Planning en studies* stemt de opdrachtgever in met de financieringsaanvraag (aanbieding) en het projectplan dat is opgesteld. Daarbij geeft zij ook opdracht voor de Planning en studies en stemt zij in met het projectkader en de kosten. ProRail committeert zich vervolgens aan de uitvoering van het project (Planning en studies) of, in de ieder geval, de komende projectfase(n).



6.3.1.2 Product uit de besluitvorming

ProRail i.c. de regiodirecteur stuurt bij een positief besluit bij de *Goedkeuring startdossier Planning en studies* de *aanbieding* naar de opdrachtgever. De aanbidding bestaat uit een door ProRail opgesteld Projectplan en begeleidende aanbiddingsbrief. Dit plan geeft aan wat het proces is van de aangeboden fase inclusief kostenopgave, planning, de organisatie, projectbeheersing en kwaliteit.

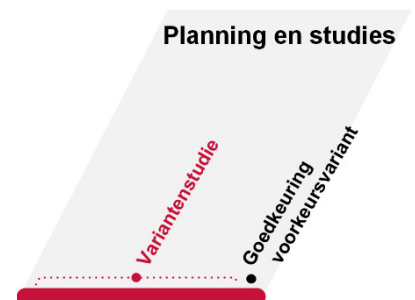
Ter bevestiging van deze aanbidding en als opdrachtverlening aan ProRail stuurt de opdrachtgever een door hem ondertekende aanbiddingsbrief retour.

6.3.2 Goedkeuring voorkeursvariant (**beslismoment**)

6.3.2.1 Wat houdt de besluitvorming in

De besluitvorming door de opdrachtgever is de keuze en/of de bekrachtiging van het advies voor de voorkeursvariant.

De scope van het project is na deze beslissing eenduidig bepaald, evenals de randvoorwaarden waarbinnen het project zal worden gerealiseerd. Onder andere kunnen nu de *planologische procedures* worden gestart.



6.3.2.2 Product uit de besluitvorming

Product in deze fase is het notitie voorkeursvariant en eventueel een aanbidding voor de vervolgfase (uitwerken).

De notitie voorkeursvariant dient met name voor de besluitvorming over de keuze door de opdrachtgever van een voorkeursvariant uit de diverse onderzochte inrichtingsvarianten.

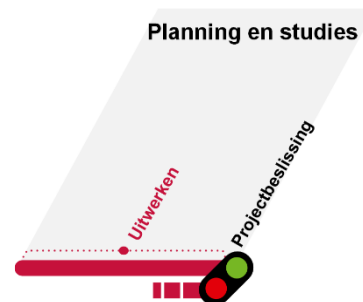
Als de opdrachtgever in samenspraak met ProRail, instemt met het eindproduct en opdracht wil verlenen voor de vervolgfase wordt, dit schriftelijk bevestigd.

6.3.3 Projectbeslissing (beslismoment)

Voorafgaand aan de toelichting op dit beslismoment, is het van belang een belangrijk aandachtspunt bij deze beslissing, nader toe te lichten.

Met het nemen van een positieve Projectbeslissing wordt de juridische grondslag verschaft om het (deel)project te realiseren. De projectbeslissing is de go/no go beslissing op het starten van de aanbesteding. Conform het aanbestedingsbeleid van ProRail geldt hiervoor dat:

ProRail zal geen marktpartijen met een contractvoorstel benaderen voordat zeker is dat er, ten opzichte van de eigen aanbestedingsraming, voldoende financiële middelen aanwezig zijn om het contract uit te kunnen voeren. Ook moet het aanbestedingsdossier kwalitatief in orde zijn zodat potentiële opdrachtnemers een aanbieding kunnen doen zonder dat er zich onbeheersbare risico's optreden.



Twee belangrijke gebieden waarop risico's kunnen spelen zijn:

a). Planologische procedures

Na de projectbeslissing start de contractering. Een voorwaarde om te starten met de contractering is dat het Projectbesluit resp. Omgevingsplan aanwezig is. Aan de planologische procedures zijn wettelijke termijnen gekoppeld waar rekening mee gehouden moet worden omdat ze van invloed zijn op de doorlooptijd van een project.

b). Bouwrijp maken

Een aannemer kan niet starten met de realisatie wanneer het benodigde projectgebied nog niet bouwrijp is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verleggen van kabels en leidingen van derden en verwerving/onteigening van grond. Ook voor dit bouwrijp maken is het van belang rekening te houden met de wettelijke termijnen van de te doorlopen procedures.

6.3.3.1 Wat houdt de besluitvorming in

De Projectbeslissing is het startsein voor de Aanlegfase. Indien de Omgevingswet (Ow) van toepassing is, valt de Projectbeslissing samen met het Projectbesluit resp. Omgevingsplan.

Als de markt al niet eerder betrokken is bij de ontwikkeling van het project, dan is dit het uiterste beslismoment dat alles gereed is om aan te besteden, met contracteren te starten en met de realisatie in de Aanlegfase te beginnen.

Het conditioneringsplan is gereed en hiervan kunnen de eerste onderdelen starten en deze zetten zicht voort in de Aanlegfase.

6.3.3.2 Product uit de besluitvorming

Producten in deze fase zijn:

- de realisatieovereenkomst die de opdrachtgever afsluit met ProRail, met als elementen:
 - de kosten van aanleg en instandhouding en de financiering daarvan
 - de aanbesteding
 - nog noodzakelijke voorbereiding/conditioneringsplan
 - verdeling van de werkzaamheden
 - realisatie en beheer, onderhoud en vernieuwing
 - momenten en wijze van overdracht van wettelijke beheertaken van ProRail en de derde.
 - herijking contracteringsstrategie & procedures
- conditioneringsplan gericht op onder meer planologische procedures, beschikbaar krijgen gronden in eigendom RIT en bouwrijp maken gronden

ProRail

- kostennota uitvoeringsbesluit
- projectplan aanlegfase
- en, mits gemaakt, de uitwerking (integraal ontwerp) van de voorkeursvariant.

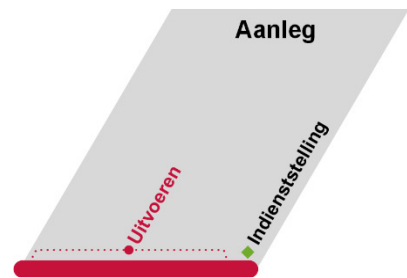
Door ondertekening van de realisatieovereenkomst met onderliggende documenten verleent de opdrachtgever aan ProRail goedkeuring voor het projectplan voor de aanlegfase.

6.4 Aanleg

6.4.1 Indienststelling

Indienststelling is geen formeel beslismoment. Overgang naar de volgende fase vindt automatisch plaats; er is geen apart document waarmee de opdrachtgever dit bevestigt.

De indienststelling is het moment dat het mobiliteitssysteem gereed is voor exploitatie en in gebruik genomen kan worden.



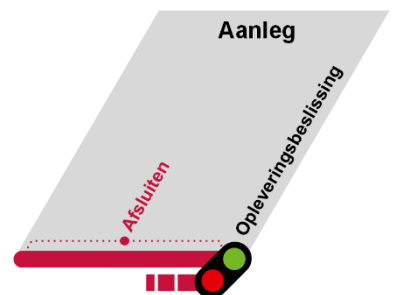
6.4.2 Opleveringsbeslissing (beslismoment)

6.4.2.1 Wat houdt de besluitvorming in

De Opleveringsbeslissing wordt genomen als het project volledig opgeleverd en overgedragen is aan de beheerder(s), de evaluatie heeft plaatsgevonden en de financiële eindafrekening is opgesteld, conform de klantvraag. Met de Opleveringsbeslissing wordt decharge verleent aan de projectorganisatie.

6.4.2.2 Product uit de besluitvorming

Het product uit deze fase is de opleveringsrapportage waarop de opdrachtgever goedkeuring geeft.



7 Bijlage 2 - Standaarddocumenten

Er wordt voor derdenwerken gewerkt met gestandaardiseerde overeenkomsten. In deze overeenkomsten zijn de risico's en aansprakelijkheden cf. beheerconcessie bij de derde belegd.

De leidende principes daarin zijn:

- ProRail verricht de werkzaamheden voor ontwerp, aanleg, beheer en instandhouding (=onderhoud en vernieuwing) op basis van werkelijke kosten. Dit geldt voor zowel de eigen kosten van ProRail (overhead) als de kosten van ingeschakelde derden (aannemer, ingenieursbureau).
- Het kan voorkomen dat een derdenwerk – na overleg - in uitvoering wordt gecombineerd met andere werkzaamheden. In dat geval worden kosten zo zuiver en transparant mogelijk verantwoord naar de afzonderlijke financiers. Zo worden werkzaamheden in de contractering - waar mogelijk en administratief efficiënt - specifiek benoemd. In andere gevallen worden kosten o.b.v. een verdeelsleutel toegedeeld aan de afzonderlijk onderdelen (en financiers). De toe te passen wijze van kostentoedeling worden in afspraken met financiers/opdrachtgevers vastgelegd.
- ProRail is slechts aansprakelijk voor verwijtbare fouten door haar zelf gemaakt. De hoogte is beperkt tot het totaal van de overheadkosten van ProRail gemaakt voor het betreffende project (ontwerp- en aanlegfase).
- Ontstane schade komt voor rekening van de derde, tenzij er sprake is van een verwijtbare fout door ProRail of de schade is te verhalen op een andere aansprakelijke derde (bv. aannemer, ingenieursbureau, verzekeraar).

8 Bijlage 3 – Kaders en rollen

8.1 Kaders en rollen

De insteek bij het realiseren van werken voor derden is vanaf het eerste verzoek om samen op te trekken en samen te werken. Uitgangspunt daarbij is voor beide “door transparantie geen verrassingen”. Het gaat hierbij vooral om houding en gedrag; de procedurebeschrijving zoals de beheerconcessie die vereist, is daarin ondersteunend. Om goed te begrijpen binnen welk speelveld ProRail de derdenwerken uitvoert, wordt hieronder aangegeven welke kaders van toepassing zijn en welke rollen worden onderscheiden.

8.1.1 Kaders

De kaders waarbinnen ProRail het derdenwerk uitvoert, zijn bepaald door de beheerconcessie en door de voorschriften die ProRail hanteert als het gaat om risicobeheersing.

De voorschriften uit de beheerconcessie hebben onder meer betrekking op transparantie (zoals de voorliggende beschrijving van de procedure op hoofdlijnen), samenwerking, uitvoering van werk dat aanmerkelijke gevolgen heeft voor de HSWI of het beheer eronder lijdt en de uitvoering van het werk voor rekening en risico van de derde.

Achtergronden voor het opnemen van deze voorschriften in de beheerconcessie waren:

- het garanderen van de rol van de derde als opdrachtgever en andere partijen bij het derdenwerk;
- transparantie ten aanzien van procedures;
- vanuit het mededingingsrecht voorkomen dat misbruik gemaakt kan worden van een economische machtspositie (voortvloeiend uit art. 22 Spw en art 24 Mededingingswet);
- risicobeperking voor financier van ProRail (lees IenW).

8.1.2 Rollen

Binnen het derdenwerk is de belangrijkste rol weggelegd voor de derde. Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven wordt als definitie voor het begrip ‘derde’ gehanteerd: de decentrale overheid die opdracht geeft tot het verrichten van werkzaamheden die ProRail niet in opdracht van IenW als concessieverlener verricht.

In het verlengde daarvan wordt als definitie van derdenwerk gehanteerd: alle inpassingswerken en alle functiewijzigingsprojecten met uitzondering van die in opdracht van IenW worden uitgevoerd.

Binnen deze definities heeft de derde als belangrijkste rollen:

- neemt initiatief tot het derdenwerk.
- versterkt opdracht voor een derdenwerk aan ProRail.
- financiert (al dan niet in cofinanciering met andere decentrale overheden of het Rijk) het derdenwerk.

De rol van IenW als concessieverlener is als volgt:

- beslist als derdenwerk aanmerkelijke gevolgen heeft voor HSWI ongeacht de eventuele consequenties voor het beheer (zie hieronder nader toegelicht).
- houdt toezicht op de voorschriften uit de beheerconcessie.

ProRail

Tot slot heeft ProRail als rollen:

- beheert de hoofdspoorweginfrastructuur.
- adviseert het Rijk als de minister het besluit neemt.
- beslist indien het omgevingwerk geen aanmerkelijke gevolgen maar wel consequenties voor het beheer.
- neemt opdracht aan en voert het derdenwerk uit.

Als een derdenwerk aannemelijke gevolgen heeft voor het beheer, danwel het beheer eronder lijdt, verplicht de beheerconcessie ProRail om de procedure te volgen zoals beschreven in hoofdstuk 6. De afweging binnen ProRail of hiervan sprake is, wordt gemaakt bij de startbeslissing.

Als hiervan sprake is, kan uiteindelijk alleen lenW bepalen of het derdenwerk moet worden uitgevoerd. In deze situatie is het afsprakenkader werken voor derden ProRail van toepassing.

9 Bijlage 4 Afsprakenkader



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Interprovinciaal Overleg
t.a.v. de voorzitter van de BAC Mobiliteit,
Mevr. F. Gräper
Herengracht 23
2511 EG Den Haag

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

J. Kolkman
Senior Beleidsmedewerker
T 070-4561969
M +31(0)6-15359860
Joost.Kolkman@minienw.nl

Datum **22 NOV. 2019**
Betreft Definitief afsprakenkader werken voor derden ProRail

Ons kenmerk

IENW/BSK-2019/224823

Bijlage(n)

1

Geachte mevr. Gräper,

Op 15 juli 2019 heb ik de provincies via het IPO een voorstel gestuurd voor een nieuw afsprakenkader voor werken voor derden door ProRail. Over dit voorstel heeft op 14 oktober jl. bestuurlijk overleg plaatsgevonden, op basis waarvan het voorstel op een aantal punten is aangescherpt en aangevuld. Op 20 en 21 november jl. hebben de provincies en het Rijk in de BO's MIRT hierover overeenstemming bereikt. Met deze brief informeer ik u over de afspraken die daar gemaakt zijn en stuur ik u het definitieve afsprakenkader (zie bijlage).

De kern van het afsprakenkader kan als volgt worden samengevat (zie bijlage voor gedetailleerde uitwerking):

- Eerder en beter gezamenlijk gesprek tussen Rijk en Regio over:
 - Belang: de verdeling van kosten en risico's, passend bij de belangen.
 - Betaling: de wijze en het moment waarop partijen onderling afrekenen.
 - Zeggenschap: de invulling van de sturing en het opdrachtgeverschap.
- Gesprekken en besluitvorming op basis van integrale informatie van ProRail over alle typen kosten en risico's die samenhangen met het project.
- Gefaseerde besluitvorming via een vergelijkbaar proces als bij het MIRT, waarbij afspraken over belang, betaling en zeggenschap herijkt kunnen worden.
- Het Rijk beslist altijd mee over de opdrachtformulering aan ProRail in termen van prioriteit, tijd, geld en scope. Dit draagt tevens bij aan kennisuitwisseling over de sturing op spoor-infraprojecten en aan een gezamenlijke sturing op efficiënte uitvoering.
- Voor de verdeling van kosten en risico's zijn een aantal standaardopties. Daarbij gaat het Rijk over de portfolio van regionale projecten meer aan de vervangings- en de beheer- en onderhoudskosten bijdragen en minder aan de aanlegkosten.
- Afspraken over kosten- en risicoverdeling worden pas definitief bij de overgang naar de realisatiefase (met bijbehorende bestuursovereenkomst en opdrachtovereenkomst indien regio opdrachtgever wordt van ProRail).



In de BO's MIRT hebben IenW en de provincies afgesproken om vanaf heden het nieuwe afsprakenkader toe te passen, zowel voor werken voor derden ten behoeve van spoorvervoer (HSWI-projecten) alsook voor spoor kruisingen met het wegverkeer. Voor de laatste categorie gelden nog enkele specifieke uitgangspunten in relatie tot het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en overige, door derden geïnitieerde overwegprojecten (zie ook bijlage). Tevens zijn onderstaande punten overeengekomen:

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/224823

- a) Het afsprakenkader geldt vanaf heden voor nieuwe initiatieven of lopende initiatieven waarvoor nog geen bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de verdeling van kosten en risico's en het opdrachtgeverschap.
- b) Voor lopende HSWI-projecten in de realisatiefase waarvoor in bestuurlijke afspraken vooruit is verwezen naar het nieuwe kader geldt dat het Rijk hiervan de vervangingskosten op zich neemt. Voor lopende HSWI-projecten die nog niet in realisatie zijn, maar waarvoor eerder al bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, zal IenW bij de overgang naar de volgende fase (naar planuitwerking of realisatie) met de betreffende provincie bezien wat het nieuwe kader voor de reeds gemaakte financiële afspraken betekent.
- c) IenW richt een proces in om samen met provincies, andere opdrachtgevers en ProRail te verkennen op welke wijze de sturingsrelatie tussen de opdrachtgevers en ProRail als opdrachtnemer verstevigd kan worden, teneinde de sturing op kosten- en risicobeheersing te verbeteren.
- d) In dit proces wordt ook gewerkt aan het ontwikkelen van een methodiek om de in het voorstel genoemde experimenten te kunnen doen met afkoop van risico's in de aanlegfase (ook voor spoor kruisingen).
- e) Bovengenoemd proces is erop gericht om binnen een redelijke termijn oplossingen te vinden die voor alle betrokken partijen acceptabel zijn. Het streven is daarover uiterlijk bij BO's MIRT najaar 2020 te kunnen besluiten.
- f) Het nieuwe afsprakenkader wordt na een periode van 2 jaar geëvalueerd.

Ik dank de provincies en het IPO voor de constructieve samenwerking waarmee dit afsprakenkader tot stand gekomen is en ik zie uit naar de verdere samenwerking bij de toepassing hiervan en bij de verdere ontwikkeling op de hierboven genoemde punten.

Hoogachtend,

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,


S. van Veldhoven - Van der Meer



Bijlage

Definitief afsprakenkader werken voor derden ProRail

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk

IENW/BSK-2019/224823

Scope m.b.t. werken voor derden

Werken voor derden kunnen in drie type werkzaamheden worden onderverdeeld:

1. Ontwikkeling van de HSWI t.b.v. spoorvervoer (HSWI-project). Dit betreft uitbreiding of functiewijziging van het spoor zoals: spoorverdubbeling, elektrificatie, perronverlenging, perronfasering, aanpassing transfervoorzieningen etc.
2. Spoor kruisingen met wegverkeer. Bijvoorbeeld aanleg of aanpassing van overwegen, onderdoorgangen (tunnels), overbruggingen etc. Hierbij wordt de HSWI geraakt en soms een klein beetje aangepast om de realisatie van de kruising mogelijk te maken.
3. Overige werken in/aan/langs de HSWI. Bijvoorbeeld geluidsschermen, fietsenstallingen, werkzaamheden aan een station e.d.

Het afsprakenkader heeft betrekking op het eerste en het tweede type werken voor derden. Voor het tweede type gelden nog enkele specifieke werkwijzen en uitgangspunten in relatie tot het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en overige, door derden geïnitieerde overweg-/spoor kruisingsprojecten. Deze worden aan het einde van dit afsprakenkader genoemd.

De rol en positie van ProRail

Op grond van de spoorwegwet (art. 22 lid 1) mag alleen ProRail werkzaamheden aan de HSWI uitvoeren. In de beheerconcessie - en straks in de instellingswet voor het zbo - is geregeld dat ProRail op verzoek van derden werkzaamheden aan de HSWI kan uitvoeren, behoudens bepaalde uitzonderingsgronden en binnen bepaalde randvoorwaarden. Eén van de randvoorwaarden is dat ProRail geen financieel risico loopt bij de uitvoering van deze werken. ProRail is immers een organisatie zonder winstoogmerk en heeft geen reserves of andere budgetten waaruit kostenoverschrijdingen en risico's gedekt kunnen worden. Dit werkt ook zo bij projecten die ProRail voor het Rijk uitvoert. Er moeten met andere woorden dusdanige afspraken zijn dat alle kosten (inclusief risico's) vanaf de eerste uitwerking t/m onderhoud en vernieuwing van het project gedekt zullen worden. Hetzij door de opdrachtgever (ongeacht of dit het Rijk is of een derde partij), hetzij door de opdrachtgever in cofinanciering met andere partijen. Dit principe verandert niet als ProRail straks een zelfstandig bestuursorgaan is.

Ervaren knelpunten

De afgelopen periode zijn meerdere verdiepende gesprekken met vertegenwoordigers van concessie-verlenende provincies gevoerd over de bestaande werkwijze rondom werken voor derden. Het is belangrijk te constateren dat veel projecten goed lopen. Tegelijkertijd is er ook een al langer bestaande onvrede over de verdeling van kosten en risico's bij dit type projecten en over de mogelijkheden voor regio's om de sturingsrelatie met ProRail goed in te vullen.

De provincies zijn het er principieel mee oneens dat zij bij werken voor derden als uitgangspunt voor alle kosten en risico's aan de lat staan. Wat de provincies betreft zouden de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging, alsmede de risico's in de beheerfase altijd voor het Rijk moeten zijn, omdat het Rijk de eigenaar is van de HSWI. Daarnaast ervaren provincies problemen met kostenstijgingen bij de voorbereiding en uitwerking van projecten en in het geval



van risico's die optreden tijdens de realisatiefase. ProRail zou onvoldoende prikkels hebben om efficiënt te werken en risico's te mitigeren, omdat alle kosten voor de opdrachtgever zijn. Provincies ervaren hun sturingsmogelijkheden richting ProRail op dit vlak als te beperkt.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Vanuit het perspectief van het Rijk wordt de huidige manier van kosten- en risicoverdeling bij regionale initiatieven op zichzelf niet als een knelpunt ervaren. Het Rijk stelt wel vast dat de huidige manier waarop Rijk, Provincies en ProRail met elkaar over regionale initiatieven in gesprek zijn, soms stroef verloopt. Dat is in dat geval vaak het gevolg van het ontbreken van een volledig overzicht van alle relevante kostenaspecten in de life cycle van een project (van aanleg tot beheer, onderhoud en vervanging) en van de neiging om in een vroeg stadium van een project bestuurlijk tot financiële deals te komen, terwijl de scope en de planning van het project nog niet uitgehard zijn.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/224823

De basis van het nieuwe afsprakenkader

IenW wil graag bijdragen aan een eenvoudiger en transparantere werkwijze rondom 'werken voor derden', waarbij regionale overheden, het Rijk en ProRail makkelijker dan tot voor kort het geval was, tot overeenstemming kunnen komen over verbeteringen van de functionaliteit en/of capaciteit van de HSWI ten behoeve van (regionaal) spoorvervoer.

De verbeterde werkwijze betekent dat IenW en provincies op een andere manier afspraken maken over de verdeling van kosten en risico's van projecten. Het betekent ook een ander proces om tot afspraken te komen. Provincies en het Rijk gaan eerder dan nu vaak het geval is met elkaar om tafel over de drie belangrijke elementen:

- Belang: welke verdeling van kosten en risico's (met een aantal standaard keuzemogelijkheden) past het beste bij de belangen?
- Betaling: hoe en wanneer rekenen we af?
- Zeggenschap: hoe organiseren we het opdrachtgeverschap, passend bij de belangen?

ProRail is in dit gesprek een onafhankelijk adviseur van de gemeenschappelijke partijen. Om het gesprek goed te kunnen voeren is het nodig om mogelijke projecten duidelijk te faseren (à la MIRT-fasen) en in elke fase alle mogelijke kosten en risico's - zo goed als in die fase kan - integraal in beeld te hebben. Dit maakt het mogelijk om aan het einde van de 'initiatieffase' goede, voorlopige afspraken te maken tussen Rijk en regio over de verdeling van kosten- en risico's en over het opdrachtgeverschap.

De afspraken zijn voorlopig, doordat diverse kostensoorten pas (beter) in beeld gebracht kunnen worden naarmate het project verder is uitgewerkt en de scope begint uit te harden. Voor een goede proceshygiëne worden de afspraken - vergelijkbaar bij MIRT-projecten - bij elke faseovergang herijkt (herbevestigd of in onderlinge afstemming eventueel herzien).



Zeggenschap / opdrachtgeverschap

Omdat het Rijk eigenaar is van de HSWI en verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van de ontwikkeling en bekostiging daarvan (aanleg en verbetering), wil het Rijk altijd meebeslissen¹ over de opdrachtformulering aan ProRail in termen van prioriteit, tijd, geld en scope bij initiatieven vanuit provincies. Dit draagt ook bij aan het uitwisselen van kennis en ervaring over de aansturing van spoor-infraprojecten en aan een gezamenlijke sturing op efficiënte uitvoering.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk

IENW/BSK-2019/224823

Gelet op het grote regionale belang bij regionale initiatieven moeten Rijk en regio voor de verschillende fases van het project afspreken op welke wijze de rol van opdrachtgever wordt ingevuld, passend bij de belangen van zowel Rijk als regio. De fases zijn gebaseerd op de MIRT-fases (initiatiefase, verkenningsfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase), maar afhankelijk van de omvang van een project kan hier in de praktijk gemotiveerd van worden afgeweken.

Samengevat ziet dit proces er als volgt uit (toelichting volgt onder de tabel):

Fase in het project	Opdrachtgever	Dagelijks opdrachtgever
'Initiatief'	Gezamenlijk via stuurgroep	Regio
'Verkenning'	Gezamenlijk via stuurgroep	Rijk of Regio ²
'Planuitwerking'	Gezamenlijk via stuurgroep	Rijk of Regio ²
'Realisatie' ²	1: Gezamenlijk via STG 2: Rijk	1: Rijk of Regio 2: Rijk

In de initiatiefase t/m de planuitwerkingsfase ligt het voor de hand dat Rijk en regio gezamenlijk opdrachtgever zijn via een stuurgroep, waarbij in een bestuursovereenkomst wordt afgesproken welke partij namens de partijen in de stuurgroep als dagelijks opdrachtgever ProRail aanstuurt. In de initiatiefase is dit logischerwijs de regio. Afhankelijk van onder andere de aard en omvang van het project en de beschikbare capaciteit moet overeengekomen worden welke partij (Rijk of regio) daarna als dagelijks opdrachtgever richting ProRail fungeert. Bij de overgang naar de verkenningsfase worden hierover voorlopige afspraken gemaakt, die bij de overgang naar de planuitwerkingsfase in de stuurgroep herijkt worden. In de planuitwerkingsfase wordt een definitief ontwerp uitgewerkt en worden als eindresultaat tijd, geld en scope van het project vastgeklekt. Op basis daarvan wordt in de stuurgroep definitief voor de realisatiefase afgesproken of het Rijk opdrachtgever van ProRail wordt (ongeacht de omvang van de financiële bijdrage van het Rijk) of Rijk en regio gezamenlijk via een stuurgroep. Daarin spelen ook de uitkomsten t.a.v. 'belang' en 'betaling' een rol.

ProRail zal er tot en met de planuitwerkingsfase op toe zien dat de scope van het initiatief verenigbaar is met de veiligheid en functionaliteit van de HSWI en met de uitvoering van de wettelijke taken. ProRail zal de voorgenomen aanpassing als gevolg van een HSWI-project in de planuitwerkingsfase ook ter advisering voorleggen aan vervoerders en andere decentrale overheden. Op basis hiervan

¹ In ieder geval bij werken voor derden aan de HSWI t.b.v. van spoorvervoer, zie specifieke uitgangspunten voor spoor kruisingen.

² Aan het einde van de initiatiefase worden hierin voorlopige keuzes gemaakt.



besluit de verantwoordelijk bewindspersoon van IenW of ProRail tot realisatie kan overgaan.

Belang (verdeling van kosten en risico's)

Bij initiatieven vanuit de regio die als doel hebben de functionaliteit en/of capaciteit van de HSWI aan te passen t.b.v. (regionaal) spoorvervoer, zal het Rijk als verantwoordelijke voor de ontwikkeling van de HSWI beoordelen welk belang er voor het Rijk is om een spreekwoordelijke "aanbouw aan het huis" mogelijk te maken. Op basis daarvan vindt de afweging plaats of en zo ja hoe het Rijk via cofinanciering wil bijdragen aan de verdeling van kosten en risico's.

Elementen die daarin een rol zullen spelen zijn (niet uitputtend): de mate waarin het project knelpunt(en) in NMCA of RMCA oplost, de mate waarin het project bijdraagt aan LTSa-doelen of de realisatie van het OV Toekomstbeeld, de doelmatigheid van het voorstel (bijvoorbeeld (M)KBA-score), de mate waarin aansluiting mogelijk is bij bestaande investeringsprogramma's, de spelregels van het Mobiliteitsfonds en de budgettaire ruimte.

Met betrekking tot de verdeling van kosten en risico's worden vijf standaardopties voorgesteld voor de bijdrage van het Rijk (zie tabel hieronder). Bij regionale HSWI-initiatieven die niet via de BO MIRT's direct als een Rijksproject worden aangemerkt, is het belang van het Rijk in het algemeen vaak kleiner dan dat van de regio. Om die reden bouwen de standaardopties anders op, dan nu gebruikelijk is.

Standaardopties kosten- en risicoverdeling 'regionale' projecten

- A. Rijk: geen bijdrage (blijft wel meebeslissen)
Regio: alle kosten en risico's
- B. Rijk: Vervangingskosten en beheer risico's
Regio: aanlegkosten (+ risico's) en beheer- & onderhoudskosten
- C. Rijk: als B + helft v.d. beheer- en onderhoudskosten
Regio: aanlegkosten (+ risico's) en helft B&O-kosten.
- D. Rijk: als B + alle B&O-kosten
Regio: aanlegkosten (+ risico's)
- E. Rijk: als D + ook een deel v.d. aanlegkosten (+ risico's naar rato)
Regio: deel v.d. aanlegkosten (+ risico's naar rato)

IenW beoordeelt om te beginnen of het belang van het Rijk groot genoeg is om op termijn de vervangingskosten en de risico's in de beheerfase te dragen. Is dat het geval dan is dat de basisbijdrage van IenW in de cofinanciering om het project mogelijk te maken (optie B). Naarmate het belang van het Rijk groter is, kan die basisbijdrage worden uitgebreid met een beheer- en onderhoudscomponent (optie C en D) en eventueel nog met een aanlegcomponent (optie E). Nu gaat dit andersom: IenW doet nu vaak een aanlegbijdrage en daarna wordt – vaak in een laat stadium - nog onderhandeld over een BO(V)-bijdrage. In het geval het Rijk geen enkel belang ziet, maar het project niet onmogelijk wil maken geldt optie A

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/224823



(deze optie komt in de huidige praktijk bij HSWI-projecten slechts in enkele gevallen voor).

Het is van belang erop te wijzen dat bij deze werkwijze de financiële kaders van het Infrafonds (en straks het Mobiliteitsfonds) onveranderd blijven. Het Rijk zal dus vooral op andere kostenelementen bijdragen aan regionale projecten, maar per saldo zal en kan de bijdrage van het Rijk over de gehele portefeuille niet toenemen.

Om deze werkwijze mogelijk te maken zorgt ProRail in opdracht van de stuurgroep dat in de initiatieffase indicatieve ramingen beschikbaar komen van zowel de realisatiekosten (incl. risico's), de beheer- en onderhoudskosten (incl. risico's in de beheerfase) en de vervangingstermijn en de best mogelijke inschatting van de daarmee samenhangende toekomstige kosten. Daarmee kunnen partijen goede, voorlopige afspraken maken over de verdeling van kosten- en risico's en over het opdrachtgeverschap.

Ten aanzien van studiekosten is het standpunt van het Rijk dat het passend is dat de initiatiefnemer de kosten voor de initiatieffase draagt. De verdeling van de kosten voor het uitvoeren van de verkenning en de planuitwerking moeten passend zijn bij het belang dat Rijk en betreffende provincie(s) bij de totstandkoming van het project hebben.

Ten aanzien van de vervangingskosten zal het Rijk, op het moment dat vervanging aan de orde is, de betreffende infrastructuur als uitgangspunt 1 op 1 laten vervangen met dezelfde functionaliteit en capaciteit. Dit geldt niet als het Rijk in afstemming met de regio oordeelt dat vervanging niet hoeft plaats te vinden (omdat de betreffende infra niet langer nodig is) of als de regio vernieuwing met betere functionaliteit en/of capaciteit wenst. Voor zover daar hogere kosten aan verbonden zijn dan de 1 op 1 vervanging, ziet het Rijk dat deel van de vernieuwingsinvestering als een nieuw regionaal project waarover nieuwe afspraken moeten worden gemaakt.

Betaling

In lijn met 'gefaseerd beslissen', wordt de financiële bijdrage van zowel Rijk als regio pas definitief afgesproken in een bestuursovereenkomst om de realisatiefase in te gaan. Tijd, scope en budget zijn dan uitgekristalliseerd en worden dan vastgeklonken t.b.v. een efficiënte uitvoering van het project. Deze werkwijze voorkomt een onzorgvuldig proces waarbij in een vroeg stadium van het project overeenkomsten worden gesloten die geen ruimte laten voor de natuurlijke dynamiek van projecten³.

Indien voor de kostenverdeling optie A, B of C is afgesproken, draagt de regio (de helft van) de B&O-kosten. De regio krijgt daarbij – net als nu – de mogelijkheid om de B&O-kosten eeuwigdurend af te kopen. Indien voor de kostenverdeling optie E is overeengekomen, geldt als uitgangspunt dat risico's in de aanlegfase verdeeld worden naar rato van de aanlegbijdrage.

³ Een op het eerste gezicht eenvoudig lijkende infra-aanpassing om meer treinen te laten rijden, kan bijvoorbeeld gepaard gaan met de noodzaak om bijkomende voorzieningen zoals tractie-energievoorziening, opstelcapaciteit of overwegveiligheidsmaatregelen te realiseren, waardoor het project duurder wordt dan de eerste indicatieve raming.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk

IENW/BSK-2019/224823



Het Rijk staat in individuele, nog nader te bepalen projecten open voor experimenten om bepaalde risico's in de aanlegfase via een premie aan IenW af te kopen, zodat bij de overgang naar de realisatiefase een vaste prijs betaald kan worden. Of er mogelijkheden zijn voor een experiment zal IenW afwegen op basis van het risicoprofiel van het project en de verschillende mogelijkheden van partijen om op de af te kopen risico's te kunnen sturen.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/224823

Om (bepaalde) risico's in de aanlegfase te kunnen afkopen zal een methodiek ontwikkeld moeten worden die voor alle partijen acceptabel is. Dat houdt in dat de premie dusdanig moet zijn dat het Rijk over een portefeuille van 'regionale' projecten geen 'winst' maakt of 'verlies' lijdt. Op basis van bestaande kentallen uit de nu gebruikte ramingsystematiek en de daadwerkelijke gemaakte kosten lijkt het mogelijk een dergelijke methodiek te ontwikkelen. Dit zal de komende tijd samen met ProRail en ook met de regio's verder verkend worden.

Bij afkoop van risico's in de aanlegfase spreken partijen in de bestuursovereenkomst bewust af welke risico's daarmee voor het Rijk (en/of ProRail) zijn en bij eventuele experimenten met wat meer risicovolle projecten ook welke risico's niet, waarbij partijen in een dergelijke situatie opnieuw met elkaar in

Specifieke uitgangspunten i.r.t. spoorkruisingen met het wegverkeer

Voor de aanpak van de meest risicovolle overwegen blijven de bestaande inrichting en uitgangspunten van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) gelden. Dit betekent in het kort dat IenW alleen in cofinanciering bijdraagt aan de aanpak van de meest risicovolle overwegen, mits daar volgens de LVO-kaders een kosteneffectief plan voor bestaat. Conform de LVO-kader draagt IenW in dat geval tot maximaal de helft bij aan het totale project en draagt daarnaast de BOV-kosten van het spoorse deel van het project. De sturing en de betrokkenheid van IenW blijft conform inrichting van het LVO-programma lopen.

Voor door derden geïnitieerde overwegprojecten die niet voor de LVO-aanpak in aanmerking komen, stelt IenW vooralsnog geen (extra) middelen beschikbaar. Rijk en regio zullen voor dergelijke projecten nog nader bezien hoe partijen elkaar op een zinvolle, redelijke en praktische manier kunnen betrekken.

De aanpak van Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's) valt buiten de reikwijdte van het afsprakenkader, omdat dit Rijksprojecten betreft met cofinanciering vanuit de regio.