

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Principebesluit inrichten provinciale beheerorganisatie Trambedrijf	TELEFOONNUMMER	+31651583928
		E-MAILADRES	henrike.de.jonge@provincie-utrecht.nl
DATUM	21-06-2022	DOMEIN/OPGAVE	MOB
DOCUMENTNUMMER	UTSP-80622231-191	TEAM	EOV
VAN	Henrike de Jonge	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee
NUMMER PS	PS2022MM		
BIJLAGEN	1. Memo 'Actuele stand van zaken Trambedrijf' 2. Rapportage 'Verkenning positionering Trambedrijf' 3. Advies Van Doorne - Uitwerking voorkeursvariant 4. Advies Mazars N.V. – Uitwerking voorkeursvariant 5. Oordeel en advies externe klankbordgroep 6. Eerste verkenning juridisch kader 7. Uitwerken onderwerpen implementatieplan		

**Gevraagde besluiten:****Provinciale Staten:**

1. Nemen het principebesluit een provinciale beheerorganisatie Trambedrijf als aparte juridische entiteit in te richten, in de vorm van een of meerdere besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarbij de provincie Utrecht 100% aandeelhouder is en waarbij:
  - a. deze beheerorganisatie verantwoordelijk is voor de tactische en operationele uitvoeringstaken van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur en het trammaterieel;
  - b. reguliere en grote investeringsprojecten ten behoeve van het beheer en onderhoud tevens onder verantwoordelijkheid vallen van deze provinciale beheerorganisatie;
  - c. voor de uitvoering van complexe projecten een projectorganisatie zal worden ingericht;
  - d. de activa, passiva, rechten en verplichtingen die samenhangen met het beheer en onderhoud van het Trambedrijf (hierna aangeduid als 'activa') intentioneel worden overgedragen, mits daarover voorafgaand afspraken met de Belastingdienst zijn gemaakt;
  - e. dit alles onder voorbehoud is van de aannahme dat de gevolgen op financieel en fiscaal gebied in verhouding staan tot de beoogde voordelen van een aparte juridische entiteit, hetgeen na vaststelling van dit principebesluit nader wordt uitgezocht bij de uitwerking van het implementatieplan.
2. Geven Gedeputeerde Staten de opdracht tot het opstellen van een implementatieplan betreffende de inrichting van een provinciale beheerorganisatie. De volgende onderwerpen worden daarin nader uitgewerkt:
  - a. organisatorische aspecten;
  - b. personele consequenties;

- c. financiële consequenties en relatie met toekomstige provinciale beheerorganisatie;
- d. juridische en belastingtechnische aspecten.

### **Inleiding:**

Als college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht zijn wij vanuit de Wet Personenvervoer 2000 verantwoordelijk voor het coördineren, afstemmen en ontwikkelen van openbaar vervoer (OV). In 2015 heeft het Trambedrijf de transitie gemaakt van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) naar de provincie Utrecht. De taken en het personeel vallen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht.

### *Probleemanalyse*

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken en adviezen uitgebracht rondom het Trambedrijf. Uit deze onderzoeken en adviezen zijn, aangevuld met inzichten vanuit interviews en werksessies met directe en indirecte betrokkenen bij het Trambedrijf, samengevat de volgende aandachtspunten gedestilleerd (zie ook bijlage 1 memo Actuele stand van zaken Trambedrijf):

- Kerntaken en verantwoordelijkheden zijn versnipperd over de organisatie met onvoldoende bedrijfsmatige ondersteuning;
- Besluitvormingsprocessen zijn gericht op een beleidsorganisatie en minder op een 24-uurs c.q. operationele bedrijfsvoering;
- Er is behoefte aan effectievere sturing op de integrale OV-businesscase;
- Afspraken tussen partijen zijn onduidelijk of worden niet goed doorvertaald in de praktijk;
- Het ontbreekt aan samenhang tussen projecten, beheer & onderhoud en exploitatie.

Op 9 december 2020 heeft u motie 126 aangenomen. In deze motie draagt u ons op om met u het gesprek aan te gaan over de positie van het trambeheer in de provinciale organisatie en in te gaan op de vraag of het aanleggen van tram- of lightrailverbindingen past binnen de competenties van de provincie.

### *Verkenning*

Om meer zicht te krijgen op de positie van het trambeheer en de rol bij tram- of lightrailverbindingen zijn wij een verkenning gestart. Deze verkenning is uitgevoerd door het externe adviesbureau Roland Berger. Dit heeft geresulteerd in de rapportage 'Verkenning positionering Trambedrijf' (zie bijlage 2). Het bureau heeft verschillende inrichtingsmodellen onderzocht en met elkaar vergeleken. Conclusie is wel dat elk OV-systeem uniek is en er zijn veel verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk.

In de verkenning zijn vijf varianten onderzocht om het Trambedrijf te positioneren. Deze vijf varianten zijn:

- A. Geoptimaliseerde huidige situatie;
- B. Provinciale beheerorganisatie traminfrastructuur- en materieel;
- C. Materieel bij vervoerder;
- D. Provinciale beheerorganisatie traminfrastructuur en materieel bij vervoerder;
- E. Volledig beheer bij de vervoerder.

### *Voorkeursvariant B en op termijn D*

In het genoemde rapport zijn deze varianten nader toegelicht en op basis van selectiecriteria met elkaar vergeleken (zie pagina 34 t/m 54). De uitgebreide beoordeling van alle varianten door het externe bureau is terug te vinden in bijgevoegde rapportage, zie bijlage 2. Deze beoordeling is tot stand gekomen op basis van collectieve expertise van betrokkenen zoals Roland Berger en de externe klankbordgroep.

Op basis van deze criteria komt variant B als voorkeursvariant naar voren, te weten het inrichten van een provinciale beheerorganisatie ten behoeve van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur en –materieel. Een groot voordeel van deze variant is dat de beheerketen intact blijft en dat het beheer en onderhoud van het trammaterieel en de traminfrastructuur op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze technische systeemintegratie vergroot de robuustheid van het systeem sterk met minder kans op grote verstoringen.

Variante D scoort ook relatief goed maar is vooral interessant als lange termijnperspectief in geval er in de toekomst (+10-15 jaar) sprake is van een wezenlijke uitbreiding van het tramnetwerk. Deze variant heeft als groot voordeel dat de vervoerder ook daadwerkelijk in de gelegenheid wordt gesteld om de inzet van voertuigen te kunnen aanpassen op verstoringen in het netwerk. Aangezien deze situatie zich de komende 10 jaar niet zal voordoen en

het Utrechtse tramnetwerk relatief klein is met de huidige twee lijnen waarover Utrecht beschikt is het voor nu raadzaam om de technische beheerketen van infrastructuur en voertuigen op elkaar aan te laten sluiten en dus intact te laten, hetgeen in variant B het geval is.

#### *Rechtsvorm en fiscale analyse op hoofdlijnen*

Qua rechtsvorm voor de provinciale beheerorganisatie wordt een besloten vennootschap (BV) met beperkte aansprakelijkheid het meest passend geacht, waarbij de infrastructuur en het materieel wordt verdeeld over meerdere privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze scheiding draagt bij aan risicoscheiding en geeft ruimte voor toekomstige andere vormgeving. De provincie Utrecht zal 100% aandeelhouder zijn van deze beheerorganisatie. Het advies over de inrichting vanuit juridisch perspectief is toegevoegd in bijlage 3: advies van Van Doorne, huisadvocaat provincie Utrecht perceel OV – uitwerking voorkeursvariant.

Van Doorne heeft naast het advies over de juridische uitwerking tevens een fiscale analyse gemaakt op hoofdlijnen. Deze analyse op hoofdlijnen is aanleiding voor ons geweest een verdiepingsslag te laten uitvoeren op de fiscale consequenties. Opdracht hiertoe is verstrekt aan belastingadviseur Mazars N.V. Mazars N.V. is reeds langere tijd betrokken bij de provincie en kent het Trambedrijf goed, ook voor wat betreft de huidige afspraken met de Belastingdienst. Het adviesrapport van Mazars N.V. kan onafhankelijk van het rapport van Van Doorne gelezen worden, zie hiervoor bijlage 4: Advies Mazars N.V.– Uitwerking voorkeursvariant. De uitwerking van de fiscale consequenties is weergegeven in paragraaf 'Financiële consequenties'.

#### *Proces*

Gedurende het proces hebben we ons formeel laten adviseren door een externe klankbordgroep. Deze is door ons in 2021 ingesteld en bestaat uit leden van buiten de provinciale organisatie die hun sporen in het OV-domein en/of de politiek hebben verdiend. Het doel van de externe klankbordgroep is om ons te challengen en scherp te houden tijdens het proces waarbij de varianten vorm krijgen. De klankbordgroep heeft een positief oordeel en advies gegeven over het doorlopen proces en de voorkeursvariant, zoals die in het rapport 'Verkenning positionering Trambedrijf' naar voren komt. Zie hiervoor bijlage 5.

Wij vragen u om een principebesluit te nemen om een provinciale beheerorganisatie voor het Trambedrijf in te richten in de vorm van een of meerdere besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarbij provincie Utrecht 100% aandeelhouder is. Vanuit deze beheerorganisatie zal uitvoering worden gegeven aan de tactische en operationele uitvoeringstaken ten behoeve van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur en trammaterieel. Tevens wordt uitvoering gegeven aan reguliere en grote (niet complexe) investeringsprojecten ten behoeve van het beheer en onderhoud. De assets waarop deze taken van toepassing zijn zullen (op termijn) worden overgedragen aan de provinciale beheerorganisatie.

Tevens vragen wij u om het college van Gedeputeerde Staten de opdracht te geven voor het uitwerken van een implementatieplan.

Het nemen van een principebesluit in deze fase is een eerste stap in de oprichting van een provinciale beheerorganisatie. U stemt daarmee in met de door ons gekozen richting voor een toekomstbestendig Trambedrijf en de context voor de uitwerking van een implementatieplan. Na de uitwerking van het implementatieplan komen wij bij u terug met een ontwerpbesluit waar in detail de toekomstige inrichting van de beheerorganisatie is uitgewerkt. Mocht tijdens de uitwerking van het implementatieplan zaken naar voren komen die tot nieuwe inzichten leiden, dan zullen we u hierover tussentijds raadplegen.

#### **Juridische en andere relevante kaders:**

Op grond van artikel 158 lid 1 sub d Provinciewet hebben Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder de oprichting van en deelneming in een vennootschap. Gedeputeerde Staten besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in een vennootschap, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen (zie artikel 158 lid 2 Provinciewet).

Mede in het licht van de inlichtings- en verantwoordingsplicht van artikel 167 Provinciewet hechten wij eraan u mee te nemen in de aanloop naar het hierboven genoemde ontwerpbesluit. Gedurende het proces tot uitwerking van de

voorkeursvariant bent u dan ook in drie werksessies geraadpleegd en in de gelegenheid gesteld opvattingen kenbaar te maken en advies te geven. Met onderhavig besluit wensen wij van u een richtinggevend besluit te verkrijgen, zodat een implementatieplan voor de voorkeursvariant kan worden uitgewerkt. Uiteindelijk zal dit resulteren in een ontwerpbesluit als bedoeld in artikel 158 lid 2 Provinciewet, dat te zijner tijd voor wensen en bedenkingen aan u zal worden voorgelegd.

Voorliggend besluit betreft een principebesluit. Vooruitlopend op uw besluit en het implementatieplan hebben wij echter een aantal zaken nader verkend waaronder de relatie en wijze van samenwerking tussen de provincie en de provinciale beheerorganisatie (nota Samenwerkende Partijen) en de aanbestedingswet. Zie hiervoor bijlage 6; eerste verkenning juridisch kader.

### **Argumentatie beslispunt 1:**

#### *Principebesluit*

Het is een bewuste keuze van ons om u dit principebesluit te vragen alvorens wij verder gaan met het uitwerken van het implementatieplan met de exacte consequenties. Pas na het uitwerken van het implementatieplan leggen wij u een ontwerpbesluit voor tot daadwerkelijke oprichting van de provinciale beheerorganisaties. De uitwerking van het implementatieplan zal de nodige tijd vergen. De verwachting is dat de gesprekken en mogelijk nieuwe afspraken met de Belastingdienst tijd vragen. Een andere reden is dat het proces vanwege de mogelijke impact op organisatie en medewerkers om zorgvuldigheid vraagt. Vooraf verkregen instemming met de door ons voorgestelde voorkeursrichting is ondersteunend aan het vervolgproces.

Daarnaast is bijgevoegd statenvoorstel een logische stap in navolging van de drie gehouden werksessies met uw Staten waarin ook is aangekondigd dat deze tussenstap genomen zou worden.

Een alternatieve route is nu reeds te starten met het uitwerken van een implementatieplan en daarna een ontwerpbesluit voor te leggen conform artikel 158 lid 2 Provinciewet. Deze route is door ons als niet wenselijk beoordeeld en is niet geheel passend in de open en transparante werkwijze die wij voorstaan.

#### *Beslispunt 1a*

Geadviseerd wordt om de beheeractiviteiten voor het trammaterieel en de infrastructuur (inclusief gebouwen, haltes en telematica) te beleggen bij een provinciale beheerorganisatie in de vorm van een publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder (variant B). De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- *De realisatie van een slagvaardige, krachtige en stabiele tramorganisatie:*  
De inrichting van een provinciale beheerorganisatie draagt bij aan een bedrijfsmatigere afbakening van de uitvoerende taken met een grotere focus op beheertaken. Door een platte en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden kunnen verantwoordelijkheden lager worden belegd en de slagkracht worden vergroot;
- *Vergroting van de sturingsmogelijkheden:*  
Beheerafspraken kunnen eenvoudiger worden geformaliseerd waardoor zowel wij en uw Staten beleidsmatig beter kunnen sturen op de prestaties en financiering van de beheeractiviteiten. Daarnaast is het eenvoudiger te sturen op de verbetering van de kostenefficiëntie/ dekkingsgraad. De BV's zijn initieel verantwoordelijk voor het zelf financieren van een eventueel exploitatietekort of andere financieringsbehoefte. Pas als zij hier zelf niet in slagen kan de provincie besluiten te financieren. De inrichting van een aparte entiteit en de overdracht van assets vergroot het inzicht dat uw Staten krijgen over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten;
- *Versterking van toekomstbestendigheid van het tramsysteem:*  
De inrichting van een provinciale beheerorganisatie biedt de provincie betere mogelijkheden om zich op te stellen als strategische gesprekspartner richting het Rijk en andere stakeholders. Een overheveling van de OV-assets naar een provinciale beheerorganisatie kan op termijn tevens meer ruimte creëren voor investeringen in het openbaar vervoer en andere domeinen binnen de provincie;
- *Bijdrage aan hoofddoelen van het openbaar vervoer:*  
Het bij elkaar beleggen van materieelbeheer en infrastructuurbeheer verkleint de kans op verstoringen en vergroot daarmee de robuustheid van het tramsysteem, wat weer bijdraagt aan het verbeteren van de reizigerstevredenheid. De inrichting van een provinciale beheerorganisatie versterkt het bedrijfsmatig

handelen en de verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business-case wordt belegd bij één verantwoordelijke binnen de provincie. Dit draagt bij aan het verbeteren van de kostenefficiëntie.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie verdient ook de aanbeveling van de externe klankbordgroep.

- *De externe klankbordgroep adviseert positief*  
Het oordeel van de externe klankbordgroep is dat een grondige analyse van de problematiek is verricht en het ordeningsvraagstuk goed gestructureerd in beeld is gebracht. De klankbordgroep heeft haar voorkeur uitgesproken voor variant B en geeft ook mee dat de voorkeursvariant, het inrichten van een provinciale beheerorganisatie, recht doet aan de sprong en professionaliseringsslag die nodig is om de ambities op termijn mogelijk te maken. Daarnaast geeft de externe klankbordgroep de waarschuwing af om niet terug te vallen in oude structuren. Een mogelijke optimalisatie van de huidige situatie doet onvoldoende recht aan de huidige knelpunten en biedt geen structurele oplossing voor wat nodig is voor de ontwikkelopgave die de provincie kent.

#### *Beslispunt 1b*

De beleidsmatige (strategische) ontwikkeling van projecten is en blijft belegd bij de provincie. Bij de indeling van investeringsprojecten naar drie categorieën is gebruik gemaakt van de Nota Investeren, waarden en exploiteren<sup>1</sup>, die op 11 mei 2022 is vastgesteld door uw Staten. Geadviseerd wordt om de reguliere en grote investeringsprojecten t.b.v. het beheer en onderhoud onder de verantwoordelijkheid van de toekomstige provinciale beheerorganisatie te laten vallen. Het betreft hier veelal onderhouds- en vervangingsprojecten die binnen de reguliere meerjarenbegroting vallen, niet complex van aard zijn en van relatief korte duur. In de toekomstige organisatie dient behalve expertise voor het uitvoeren van beheer en onderhoud, ook expertise aanwezig te zijn voor het uitvoeren van dit type projecten.

#### *Beslispunt 1c*

Voor de uitvoering van toekomstige complexe projecten wordt geadviseerd een aparte projectorganisatie in te richten. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Ten behoeve van de realisatie van de schaalessprong OV kan het op de lange termijn (+ 10-15 jaar) noodzakelijk zijn nieuwe grote en complexe investeringsprojecten op te starten
- Het betreft hier investeringen van meer dan 15 miljoen euro die vragen om een situatie specifieke afweging. Het is het van groot belang om aan de voorkant van elke fase van het project vast te stellen hoe de sturing, bijsturing en verantwoording ingericht dient te worden. Op dit moment rijkt het te ver om een blauwdruk te schetsen voor invulling van een projectorganisatie. De invulling tegen de tijd dat het opportuun is, zal een situatie-specifieke afweging zijn. De lessons learned en aanbevelingen vanuit de projectevaluaties, adviesraad Tram en Randstedelijke Rekenkamer dienen als uitgangspunten te worden meegenomen.

#### *Beslispunt 1d*

Door het overhevelen van de activa, passiva, rechten en verplichtingen die samenhangen met het beheer en onderhoud van het Trambedrijf (hierna aangeduid als 'activa') (op termijn) naar de provinciale beheerorganisatie wordt de gewenste scheiding gerealiseerd tussen het dagelijks bestuur van het Trambedrijf en de politiek bestuurlijke aspecten.

Provincie Utrecht zal zich in dit traject laten ondersteunen door een belastingadviseur en afspraken met de Belastingdienst maken over de voorwaarden waaronder de eventuele overdacht plaatsvindt.

#### *Beslispunt 1e*

Onze eerste inschatting was dat de oprichting van een beheerorganisatie beperkte financiële en fiscale gevolgen zou hebben. Op basis van een eerste analyse door het belastingadvieskantoor Mazars N.V. (zie bijlage 4) blijkt echter dat aan de voorgestelde beheerorganisatie in de vorm van een aparte juridische entiteit forse financiële en

---

<sup>1 1</sup> In de Nota investeren, waarden en exploiteren 2022 wordt gesteld dat een project als complex wordt getypeerd als Provinciale Staten dit als zodanig besluit. Als richtlijn bij die afweging geldt dat dat een project daarbij voldoet aan tenminste drie van de acht hierna genoemde factoren: 1. Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering, 2. Grote impact op de samenleving, 3. Doorlooptijd groter dan 5 jaar, 4. Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen, 5. Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid, 6. Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies, 7. Substantiële provinciale verantwoordelijkheid, 8. Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces. Voor complexe projecten geldt een andere set afspraken rondom rapportage en besluitvorming dan voor reguliere projecten.

fiscale gevolgen verbonden kunnen zijn. Wij willen vooraf duidelijk meegeven dat het niet aan de orde is dat provincie Utrecht de prijs zal betalen waar in het slechtste scenario over gesproken wordt.

In de paragraaf 'Financiële consequenties' wordt dit nader toegelicht. In de uitwerking van het implementatieplan zal hier een verdieping op worden gemaakt, waarbij we ook in contact zullen treden met de Belastingdienst en met vervoersbedrijven in andere provincies om te bezien hoe gevolgen ondervangen kunnen worden. Het is echter complexe materie die vraagt om een zorgvuldige uitwerking. Dit proces vergt tijd. Het is onze inschatting dat goede afspraken met de Belastingdienst te maken zijn om de financiële en fiscale consequenties te beperken.

Een richtinggevend besluit op dit moment is een logische stap na de drie werksessies die met uw Staten zijn gehouden. In dit besluit zijn alle selectiecriteria zorgvuldig meegenomen en gewogen. Uit de nadere uitwerking zal blijken of het financiële en/of fiscale gevolgen beheersbaar zijn en opwegen tegen de beoogde voordelen van de voorgestelde organisatie. Mocht tijdens de uitwerking van het implementatieplan zaken naar voren komen die tot nieuwe inzichten leiden, dan zullen we u hierover tussentijds raadplegen.

### **Argumentatie beslispoint 2**

Geadviseerd wordt om een implementatieplan te laten opstellen waarin de hoofdlijnen uit het richtinggevende besluit nader worden uitgewerkt. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- *Voordat wordt overgang tot het in detail uitwerken van een implementatieplan en een ontwerpbesluit voor de provinciale beheerorganisatie, achten wij het wenselijk en noodzakelijk uw Staten te informeren en te vragen tot dit richtinggevend besluit.*

De rapportage 'Verkenning positionering Trambedrijf' vormt het kader voor de uitwerking van het implementatieplan. Om een indruk te geven van welke onderwerpen tenminste uitgewerkt worden, is een beknopte samenvatting uit het rapport toegevoegd in bijlage 7.

Het gaat onder andere om:

- o Uitwerking van de juridische stappen ten behoeve van de inrichting van de provinciale beheerorganisatie;
  - o Uitwerking van de financiële en fiscale consequenties die samenhangen met het oprichten van een provinciale beheersorganisatie Trambedrijf;
  - o Uitwerking van personele consequenties, zowel arbeidsvoorwaardelijk, als qua taakverdeling over de beheersorganisatie en de reguliere provinciale organisatie en qua robuustheid van de benodigde formatie binnen de beheerorganisatie;
  - o Uitwerking van de relatie beheerder en vervoer ten aanzien van de samenwerking, spiegeling van organisatie en gelijkwaardigheid;
  - o Uitwerking van de kosten van implementatie.
- *De externe klankbordgroep heeft een aantal aanbevelingen voor het vervolg die aandacht behoeven in het implementatieplan:*
    - o Voer twee jaar na implementatie van de voorkeursvariant een evaluatie uit. Maak van tevoren afspraken op welke punten wordt gemonitord;
    - o Laat de samenwerking tussen beheerder en vervoerder onderdeel zijn van de monitoring en evaluatie;
    - o De poli centrische ontwikkeling waar provincie Utrecht in samenwerking met gemeenten voor staat vraagt om bijzondere investeringen en samenwerking. Let bij de ontwikkelopgave op het vormgeven van samenwerking-allianties ten behoeve van de schaa sprong. Een voorbeeld kan zijn de OV-alliantie die in ontwikkeling is met gemeente Utrecht.

### **Overwogen alternatieven:**

In totaal zijn er vijf varianten uitgebreid onderzocht. Op basis van de selectiecriteria zijn deze varianten met elkaar vergeleken. Daarbij komt het inrichten van een provinciale beheerorganisatie als beoogde voorkeursvariant naar voren.

De variant waarbij een provinciale beheerorganisatie voor de traminfrastructuur wordt ingericht en het beheer en onderhoud van het trammaterieel wordt overgedragen aan de vervoerder, is als eventuele mogelijkheid voor de

toekomst benoemd. Voorwaarde is dat uitbreiding van het tramnetwerk is gerealiseerd. De overige drie varianten zijn als niet wenselijk beoordeeld omdat deze onvoldoende bijdragen aan de oplossing van de huidige knelpunten. Zie bijlage 1 voor een beschrijving van de huidige situatie en knelpunten. Hieronder zal per variant kort ingegaan worden aangegeven waarom deze afvalt.

1. Geoptimaliseerde huidige situatie (variant A) – deze variant draagt niet bij aan het vergroten van de reizigerstevredenheid en verbetering van de kosten efficiëntie. Bovenal biedt deze variant geen structurele oplossing voor de geïdentificeerde problemen van de huidige situatie;
2. Onderhoud materieel bij vervoerder, onderhoud traminfrastructuur conform huidige situatie (variant C) - deze variant draagt niet structureel bij aan een verbetering van de reizigerstevredenheid en kosten efficiëntie en is daarmee geen oplossing. Ook na belegging van het beheer en onderhoud bij de vervoerder blijft een groot aantal van de huidige knelpunten bestaan. Daarnaast vergt deze variant een aanpassing van de reeds vastgestelde Nota van Uitgangspunten voor de OV-concessies;
3. Provinciale beheerorganisatie en onderhoud materieel bij vervoerder (variant D) - deze variant wordt voor nu als stap te ver geacht. De voordelen voor het onderbrengen van het materieel bij de vervoerder, wordt binnen het huidige tramsysteem van Utrecht als beperkt ingeschat. Het huidige tramsysteem bestaat uit slechts twee lijnen. De kleine schaal beperkt de vrijheidsgraden voor de vervoerder in de inzet en het onderhoud van het materieel, terwijl verstoringen (vanwege de beperkte omreismogelijkheden) een relatief grote impact hebben op de reiziger. Hoewel het normaliter logisch zou zijn het materieel bij de vervoerder te beleggen, is de reiziger in de huidige situatie het beste gediend met een zo robuust mogelijk systeem. Bij realisatie van de OV schaalessprong is het eventueel weer aan de orde om dan te onderzoeken of deze variant opportuun is;
4. Volledig beheer bij de vervoerder (variant E) – hoewel deze variant bijdraagt aan een structurele verbetering van de reizigerstevredenheid en kosten efficiëntie, is deze variant op dit moment niet realistisch. Het verlies aan cruciale kennis bij de provincie is groot en slechts weinig marktpartijen hebben voldoende ervaring en zijn bereid om de risico's voor het infrastructuurbeheer te dragen. Daarnaast is deze variant op korte termijn niet uitvoerbaar gelet op keuzes die o.a. gemaakt zijn in de Nota van Uitgangspunten voor de OV-concessies. Inschatting is dat organisatorische impact en benodigde aanpassingen erg groot zijn.

#### **Doelen en brede welvaart indicatoren:**

De provincie Utrecht werkt aan goede en duurzame bereikbaarheid per OV om hiermee bij te dragen aan een gezonde verstedelijking, een vitaal landelijk gebied en een efficiënt ruimtegebruik. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de door u vastgestelde Omgevingsvisie. Meer tevreden reizigers en een efficiënt ingericht OV zijn subdoelen die u ook heeft vastgesteld in het huidige mobiliteitsprogramma 2019-2023. Door in te zetten op goed OV in de hele provincie draagt het OV bij aan brede welvaart met in het bijzonder de volgende indicatoren:

- tevredenheid met reistijd van en naar het werk of onderwijs;
- emissies van fijnstof naar lucht;
- tevreden met de woonomgeving.

#### **Participatie:**

Bij de uitvoering van deze verkenning zijn, ter ondersteuning en versterking, diverse gremia betrokken geweest. Met de ondernemingsraad (OR) heeft zowel formeel als informeel overleg plaatsgevonden. Formeel overleg ten tijde van adviesaanvraag ten behoeve van de opdrachtformulering voor het uitvoeren van de verkenning. Daarnaast is maandelijks informeel overleg geweest met de informele werkgroep van de OR. Met hen is de afspraak gemaakt deze vorm van samenwerking, formeel en informeel, voort te zetten tijdens de fase waarin het implementatieplan wordt uitgewerkt.

Naast een externe klankbordgroep, is er regulier overleg geweest met een interne klankbordgroep, welke bestaat uit medewerkers van de betrokken organisatieonderdelen (team Beheer en Onderhoud, Expertise team OV, team Projectmanagement, domein Bedrijfsvoering).

Bij de totstandkoming van het advies van het externe bureau is tevens gebruik gemaakt van juridische en arbeidsrechtelijke ondersteuning vanuit de provinciale organisatie alsmede van huisadvocaat Van Doorne. Tevens heeft de fiscaal specialist van de provincie, ondersteunt door belastingadviseur Mazars N.V. input geleverd ten aanzien van de mogelijke fiscale effecten bij het inrichten van een provinciale beheerorganisatie.

Als laatste heeft ook afstemming plaatsgevonden met team concern control en juridische zaken.

### **Financiële consequenties:**

De in dit Statenvoorstel opgenomen besluiten hebben financiële consequenties op de korte termijn en op de lange termijn. Die worden in deze paragraaf nader toegelicht.

#### *Korte termijn*

Het opstellen van een implementatieplan om tot de inrichting van een provinciale beheerorganisatie over te kunnen gaan vergt de inzet van ambtelijke capaciteit. Daarnaast zal daarbij ook extern advies worden ingewonnen voor bijvoorbeeld juridische, fiscale en organisatorische vraagstukken. Het budget hiervoor zal middels het begrotingsproces voor 2023 worden aangevraagd.

#### *Lange(re) termijn*

In dit Statenvoorstel vragen wij u om een principebesluit te nemen ten aanzien van de inrichting van een provinciale beheerorganisatie Trambedrijf. In het najaar 2023 verwachten wij u het Statenvoorstel toe te sturen met daarin het ontwerpbesluit om tot de daadwerkelijke oprichting van de provinciale beheerorganisatie over te gaan (zie voor de planning de volgende paragraaf 'Vervolg'). In dat Statenvoorstel zullen wij nader inzicht verschaffen in de financiële consequenties die samenhangen met de oprichting van een dergelijke organisatie, zowel incidenteel als structureel en desgewenst verwerken in de Kadernota. In het op te stellen implementatieplan zullen daarvoor de bouwstenen qua financieel inzicht worden aangereikt. Een niet-limitatieve opsomming daarvan betreft:

- Eenmalige kosten die verbonden zijn aan de oprichting van een provinciale beheerorganisatie;
- Eenmalige kosten die verbonden zijn aan de overgang van personeel, bezittingen, rechten en verplichtingen vanuit de provinciale organisatie naar de beheerorganisatie;
- Jaarlijks terugkerende kosten die verband houden met de organisatie en bedrijfsvoering van de beheerorganisatie en het bijbehorende formatiebudget (een deel van de beschikbare formatie wordt nu betaald uit tijdelijke budgetten).

Daarnaast zullen wij in het bijzonder aandacht schenken aan een nadere verdieping op de mogelijke fiscale consequenties van de inrichting van een provinciale beheerorganisatie. In aanloop naar het nu voorliggende Statenvoorstel hebben wij reeds een eerste uitwerking van de fiscale consequenties ontvangen van belastingadviseur Mazars N.V. Deze uitwerking is separaat bijgevoegd in bijlage 4. De fiscale consequenties richten zich met name op de wijze waarop wordt omgegaan met de belasting over de toegevoegde waarde (btw) op reeds gedane en toekomstige investeringen, de overdrachtsbelasting en de vennootschapsbelasting (vpb).

Voor de huidige activa is het advies om de overdracht naar de beheerorganisatie in gang te zetten na afloop van de herzieningstermijn voor de btw-compensatie. Indien de activa vóór afloop van deze herzieningstermijn worden overgedragen, zal naar evenredigheid van de resterende looptijd van de herzieningstermijn de btw-compensatie terugbetaald moeten worden. Dit houdt een maximale kostenpost van circa 100 miljoen euro in. Het uitstellen van de overdracht betekent in de praktijk dat alle activa uiterlijk na 1 januari 2029 kunnen worden overgedragen. Indien bepaalde activa al eerder dan 2019 zijn aangeschaft, kunnen zij eerder overgedragen worden aangezien de herzieningstermijn van 10 jaar voor die activa al eerder is verlopen. De overdracht van activa kan worden gerealiseerd voordat nieuwe investeringen ten behoeve van de schaalessprong OV opportuun zijn (2033-2040).

In beginsel is 8% overdrachtsbelasting verschuldigd over de waarde in het economische verkeer van de activa. Op basis van de uitwerking van Mazars N.V. zijn er twee mogelijke opties ter voorkoming dan wel minimaliseren van de verschuldigde overdrachtsbelasting. Welke optie het meest passend is, is mede afhankelijk van andere niet fiscale factoren (bijvoorbeeld de mate van controle over de eigendommen die behoren tot het Trambedrijf). In het implementatieplan zal dit verder worden uitgewerkt.

Voor de vennootschapsbelasting geldt dat de BV's jaarlijks aangifte(n) vennootschapsbelasting moeten doen. De effectieve jaarlijkse verschuldigde vennootschapsbelasting kan worden geminimaliseerd door vooraf de financiering (kapitaal verstrekking, lening en/of subsidie) van de BV's op een passende wijze in te vullen. Dit kan geborgd worden door een consequente afstemming met onze interne fiscalist.

Indien toekomstige activa met vreemd vermogen gefinancierd zal worden, zal er tegen die tijd een keuze dienen te



worden gemaakt vanuit waar de investering plaatsvindt; of provincie of beheerorganisatie. Beide opties zijn mogelijk, met elk hun eigen kansen en kanttekeningen.

Provincie Utrecht wil graag in overleg treden met de Belastingdienst om in openheid en transparantie te komen tot een goede uitwerking van de fiscale gevolgen van de overdracht voor de overdrachtsbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Het is onze verwachting dat het maken van goede afspraken mogelijk is waarbij de kosten en consequenties beperkt blijven. De provincie zal zich, gezien de omvang van de bedragen en risico's, waar nodig laten adviseren door fiscaal specialisten. Op basis van het horizontaal toezicht convenant dat de provincie heeft met de Belastingdienst is dit overigens ook een verplichting om dergelijke overdrachten voorafgaand voor te leggen.

Zowel de provincie als de BV's verkrijgen hierdoor vooraf zekerheid over de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van belastingen. Naar verwachting zal het horizontaal toezicht convenant ook van toepassing zijn op de BV's waar de provincie aandeelhouder is. Dit geeft meer zekerheid omtrent de fiscale positie van het Trambedrijf op afstand, doordat de BV's bijvoorbeeld verplicht zijn maatregelen te nemen om de fiscale risico's te beheersen. In het implementatieplan zal ook dit uitgewerkt worden. Graag benadrukken wij nogmaals niet aan de orde is dat provincie Utrecht de prijs zal betalen die genoemd wordt in het slechtste scenario denkbaar.

#### **Vervolg:**

Het vervolgproces en bijbehorend tijdspad ziet er naar verwachting op hoofdlijnen als volgt uit:

September 2022	Principebesluit tot inrichting van een provinciale beheerorganisatie en opdracht tot het opstellen van een implementatieplan
Najaar 2022	Opstellen implementatieplan
Voorjaar 2023	Formele afstemming met OR en vakbonden en vaststellen implementatieplan door GS
Najaar 2023	Statenvoorstel met ontwerpbesluit tot daadwerkelijke oprichting van provinciale beheersorganisatie, conform artikel 158 lid 2 Provinciewet
Per 2024	Oprichting van de provinciale beheerorganisatie en start met uitvoering van implementatie.

Het statenvoorstel dat nu voorligt is een principebesluit en de opdracht aan ons tot het uitwerken van een implementatieplan. Na het opstellen van dit implementatieplan, met daarin o.a. de nadere uitwerking van de financiële en fiscale consequentie en afspraken met de Belastingdienst, kan een ontwerpbesluit tot daadwerkelijke oprichting van de provinciale beheerorganisaties aan uw Staten worden voorgelegd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## **Principebesluit**

Besluit op 21-09-2022 tot vaststelling van het principebesluit inrichten provinciale beheerorganisatie.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 21-09-2022.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 14-06-2022  
met nummer, UTSP-806222231-191  
van afdeling MOB, team EO.V.

### **Overwegende dat:**

- Provincie de afweging voor het inrichten van een provinciale beheerorganisatie ten behoeve van het beheer en onderhoud aan de traminfrastructuur en trammaterieel zorgvuldig heeft gemaakt;
- Provincie deze afweging op basis van hiertoe ontwikkelde selectiecriteria heeft gemaakt, ondersteund door het oordeel en advies van de externe klankbordgroep, ingewonnen adviezen van advocaat Van Doorne en belastingadviseur Mazars N.V.

### **Besluiten:**

#### **Provinciale Staten:**

1. Nemen het principebesluit een provinciale beheerorganisatie Trambedrijf als aparte juridische entiteit in te richten, in de vorm van een of meerdere besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid waarbij de provincie Utrecht 100% aandeelhouder is en waarbij:
  - a. deze beheerorganisatie verantwoordelijk is voor de tactische en operationele uitvoeringstaken van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur en het trammaterieel;
  - b. reguliere en grote investeringsprojecten ten behoeve van het beheer en onderhoud tevens onder verantwoordelijkheid vallen van deze provinciale beheerorganisatie;
  - c. voor de uitvoering van complexe projecten een projectorganisatie zal worden ingericht;
  - d. de activa, passiva, rechten en verplichtingen die samenhangen met het beheer en onderhoud van het Trambedrijf (hierna aangeduid als 'activa') worden overgedragen, mits daarover voorafgaand afspraken met de Belastingdienst zijn gemaakt;
  - e. dit alles onder voorbehoud is van de aanname dat de gevolgen op financieel en fiscaal gebied in verhouding staan tot de beoogde voordelen van een aparte juridische entiteit, hetgeen na vaststelling van dit principebesluit nader wordt uitgezocht bij de uitwerking van het implementatieplan.
2. Geven Gedeputeerde Staten de opdracht tot het opstellen van een implementatieplan betreffende de inrichting van een provinciale beheerorganisatie. De volgende onderwerpen worden daarin nader uitgewerkt:
  - a. Organisatorische impact;
  - b. Personele consequenties;
  - c. Financiële consequenties en relatie met de toekomstige provinciale beheerorganisatie;
  - d. Juridische en belastingtechnische aspecten.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters