



# Toetsing besluitvormingsdocument organisatievormen ProRail

24 oktober 2016

THE BOSTON CONSULTING GROUP

# Achtergrondinformatie – context en doel van deze opdracht

## Context

**De stuurgroep 'Governance ProRail' bereidt besluitvorming voor over de mogelijke organisatievormen voor ProRail in het publiekrechtelijke domein. Dit is onderdeel 2 van een 3-slagen traject:**

1. Het kabinetsbesluit ProRail binnen het publiekrechtelijke domein te halen
2. De keuze voor de specifieke organisatievorm binnen het publiekrechtelijke domein
3. De vormgeving van de transitie

## Doel

**De stuurgroep heeft behoefte geuit aan een toetsing van het draft besluitvormingsdocument en heeft BCG gevraagd die toetsing uit te voeren. Deze toetsing bestaat uit:**

- Concrete suggesties voor het verdiepen van de argumentatie;
- Het beter navolgbaar maken van redeneerlijnen; en
- Het verbeteren van de leesbaarheid.

**Deze toetsing gaat over onderdeel 2 van het bovengenoemde 3-slagen traject en wordt in dit document beschreven<sup>1</sup>**

**Daarnaast heeft BCG voorstellen gedaan over hoe deze suggesties over argumentatie en redeneerlijnen in het besluitvormingsdocument opgenomen konden worden**

1. In de opdracht van BCG waren de BV met governance-aanpassingen en de privaatrechtelijke ZBO buiten scope; deze organisatievormen zijn dus niet getoetst

# Gebruikte bronnen

## Meegenomen documenten

### Context

- Kabinetsreactie Parlementaire enquête Fyra
- PWC-analyse beleid-en toezicht-relaties op BOV
- Doorlichting RWS
- Evaluatie baten-lastendienst RWS

### Besluitvormingsdocument

- Factsheets, reacties ProRail en werkgroepdocumentatie

### Ondersteunende analyses over mogelijke gevolgen

- PwC inschatting van de transitie-consequenties
- KPMG Memo Transitie ProRail (fiscale gevolgen)
- EDMS (transitierisico's)
- Stibbe-analyse naar de organisatievormen
- BDO-rapportage over de fiscale gevolgen

### Documenten over stand beleid bestuursorganen, o.a.:

- Kamerbrief Herbezinning Spoor ('01)
- Rekenkamer Rapport Kaderwet ZBO's ('12)
- Eerste Kamer document 'Verbinding verbroken?' ('12)
- MinFin Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid ('13)
- Brief Rekenkamer aan TK over Organisatie van Publieke Dienstverlening ('14)
- Notitie ministeriele verantwoordelijkheid bij ZBO's ('14)
- Kamerbrief Zelfstandige Bestuursorganen ('14)
- Kamerbrief over het beleid tav ZBO's, inclusief circulaire governance tav ZBO's ('15)

## Interviews

### Initiële interviews met key opdrachtgevers

- Mark Frequin
- Lucas Lombaers
- Pier Eringa
- John Voppen
- Patrick Buck

### Deep-dives met betrokken experts van ProRail, het Rijk, en Stibbe op een drietal onderwerpen

- Personeelsgevolgen en personeelsrecht
- Fiscale gevolgen
- Mogelijkheden binnen de ZBO-kaderwet en de instellingswet

# Samenvatting (1/2)

- 1 Wij zien de afweging tussen de verschillende organisatievormen in 5 hoofdvragen**
  1. In hoeverre wordt meer sturing door de Staatssecretaris bereikt?
  2. In hoeverre wordt meer verantwoording aan het parlement bereikt?
  3. Is de organisatievorm in lijn met (EU) wet- en regelgeving en staand beleid?
  4. Wat zijn de belangrijkste structurele gevolgen van iedere organisatievorm?
  5. Wat zijn op belangrijkste transitiegevolgen van iedere organisatievorm?
- 2 Bij zowel de sturings- als de verantwoordingsverbeteringen zou beter benoemd moeten worden welke sturings- en verantwoordingselementen er zijn, welke wenselijk zijn, en hoe de verschillende organisatievormen hierop scoren. Het beeld dat dan naar voren komt is dat de gewenste sturing en verantwoording waarschijnlijk in elke vorm mogelijk is**
- 3 De EU-richtlijnen over onafhankelijkheid zorgen voor een risico dat de EC een nieuwe organisatievorm afkeurt. Dit risico is significant groter bij een agentschap dan bij een ZBO met rechtspersoonlijkheid. Bij de andere vormen ligt het risico hiertussen in. Het kabinetsbeleid op bestuursorganen spreekt een voorkeur uit voor een agentschap, en anders liefst een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid. De optie het minst in lijn met bestaand beleid op bestuursorganen is de ZBO met rechtspersoonlijkheid en behoud van CAO en SPF<sup>1</sup>**
- 4 De structurele gevolgen zijn het kleinst voor een ZBO met rechtspersoonlijkheid als, middels een uitzondering zoals bij het UWV, het personeel de CAO en pensioenfonds behoudt. Voor alle andere vormen zijn de structurele gevolgen materieel**
  - In alle organisatievormen waarin het personeel de CAO niet behoudt, zijn er hoge additionele personeelsgerelateerde kosten en verliest het personeel de voordelen van een sociale eenheid met de NS
  - Bij een agentschap of hybride vorm bestaat het grootste risico op verminderde afstemming tussen ProRail en vervoerders. Het is daarom van belang om deze afstemming zo veel mogelijk te borgen
  - Er is een risico dat door BTW-effecten hogere gebruiksvergoedingen voor vervoerders ontstaan. Deze zijn mogelijk te mitigeren, maar of dit wettelijk is toegestaan is nog onzeker
- 5 Er zijn drie belangrijke risico's voor ProRail's veranderplan in de transitie naar een nieuwe organisatievorm: verlies van urgentie, afleiding van de aandacht van het topteam en het verlies van werknemerscommitment. Deze risico's zijn er in iedere overgang, maar zijn het grootst bij de organisatievormen met een overgang van CAO en pensioenfonds**

1. Spoorwegpensioenfond

# Samenvatting (2/2)

- 6 De eindafweging bestaat dus in hoofdlijnen uit kostenstijging, grote nadelige transitiegevolgen en een risico op strijdigheid met EU-richtlijnen aan de ene kant en frictie met kabinetsbeleid op bestuursorganen aan de andere kant**
  - Een agentschap is de voorkeursorganisatievorm volgens kabinetsbeleid, maar hier zijn de structurele en transitiegevolgen het grootst en is er het hoogste risico in relatie met EU-richtlijnen
  - Bij een ZBO met rechtspersoonlijkheid en behoud van CAO en pensioenfonds is dit omgekeerd: het is de grootste uitzondering op het kabinetsbeleid, maar kent de kleinste negatieve gevolgen en is het meest in lijn met EU-richtlijnen
  - De andere organisatievormen hebben nog wel de structurele en transitiegevolgen. Ze hebben minder frictie met kabinetsbeleid, maar een groter risico in relatie met EU-richtlijnen dan de ZBO met rechtspersoonlijkheid
  
- 7 Het besluitvormingsdocument zou aan helderheid winnen wanneer op zijn minst het conclusiehoofdstuk de structuur van de vijf hoofdvragen gebruikt om per hoofdvraag aan te geven hoe de gevolgen verschillen per gekozen vorm. Ook is nuttig aan te geven welke van de geïdentificeerde gevolgen ongeacht de gekozen vorm zullen spelen**
  
- 8 Tenslotte lijkt het besluitvormingsdocument nu geschreven voor een ambtelijk publiek. Maar andere stakeholders zullen het stuk ook lezen. Het helpt daarom om zorgen die bij een breder publiek leven explicieter te adresseren. Voorbeelden zijn:**
  - De privaatrechtelijke organisatievormen (privaatrechtelijke ZBO, aanpassingen op huidige BV vorm) vallen in het huidige besluitvormingsdocument impliciet of expliciet af. In communicatie naar stakeholders is het verstandig om beter te onderbouwen waarom deze organisatievormen buiten scope staan
  - Voor personeel is het zeer wenselijk om duidelijk te maken dat het uitgangspunt is dat het personeel de rechtspositie zoveel mogelijk behoudt. Dit is ook van belang in verband met grote transitierisico's bij overgang van onderneming
  - De gevolgen voor de relatie met vervoerders worden slechts zeer beperkt benoemd, terwijl er wel zorgen leven. Het helpt deze zorgen op bijvoorbeeld inspraak in toekomstige spoorbeleid en de relatie tussen ProRail en vervoerders actief te adresseren
  
- 9 Indien boodschappen en suggesties uit onze review in het besluitvormingsdocument worden overgenomen, denken wij dat de belangrijkste drijvers van een besluit tussen de voorliggende organisatievormen met de juiste lading worden benoemd**

# Wij zien de volgende sturings- en verantwoordingselementen

## Hoofdvragen

## Te toetsen gevolgen

**In hoeverre wordt meer sturing door de Staats-secretaris bereikt?**

- Goedkeuren tarieven, begroting, jaarrekening
- Eigen balans en P&L
- Goedkeuren substantiële investeringen en deelnemingen
- Toezicht op risico's rond de uitvoering van een taak of een transactie
- Benoemen en vervangen leden RvB
- Bepalen van het beloningsbeleid
- Zeggenschap in strategiebepaling
- Specifieke instructiebevoegdheid aan de RvB
- Sturing op individuele beslissingen
- Mogelijkheid besluit van het bestuursorgaan vernietigen
- Sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid
- Duidelijkheid in rolverdeling aansturing beleid (tussen aandeelhouder en concessieverlener/subsidieverstrekker)
- Praktische uitvoering overige bestaande sturingsinstrumenten
- Periodiek beleidsoverleg met het bestuur

**In hoeverre wordt meer verantwoording aan het parlement bereikt?**

- Sturingsbevoegdheden en daarmee Ministeriele verantwoordelijkheid richting het Parlement
- Vergaande informatieverplichting wat betreft beleidsdoelstellingen
- Rapportage over beleid RvB en algemene gang van zaken
- Rapportage over voortgang van grote projecten
- Hoorrecht kamer tav voorzitter RvB
- Inzicht in jaarrekeningen en begrotingen
- Inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven
- Transparantie in prestatie-indicatoren
- Rapportage zonder mogelijke tussenkomst van een RvC
- Praktische uitvoering overige bestaande verantwoordingsinstrumenten
- Plichten onder de Wet Openbaarheid van Bestuur

# Van deze elementen moet de wenselijkheid worden bepaald, en de score van iedere organisatievorm

|  | Afwegingscriterium  | Wenselijk? | Status quo | Agentschap | Hybride vorm | ZBO zonder RP | ZBO met RP |
|--|---|------------|------------|------------|--------------|---------------|------------|
| Sturing  | Goedkeuren tarieven, begroting, jaarrekening  |            |            |            |              |               |            |
|  | Eigen balans en P&L   |            |            |            |              |               |            |
|  | Goedkeuren substantiële investeringen en deelnemingen   |            |            |            |              |               |            |
|  | Toezicht op risico's rond de uitvoering van een taak of een transactie  |            |            |            |              |               |            |
|  | Benoemen en vervangen leden RvB   |            |            |            |              |               |            |
|  | Bepalen van het beloningsbeleid   |            |            |            |              |               |            |
|  | Zeggenschap in strategiebepaling  |            |            |            |              |               |            |
|  | Specifieke instructiebevoegdheid aan de RvB   |            |            |            |              |               |            |
|  | Sturing op individuele beslissingen   |            |            |            |              |               |            |
|  | Mogelijkheid besluit van het bestuursorgaan vernietigen   |            |            |            |              |               |            |
|  | Sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid  |            |            |            |              |               |            |
|  | Duidelijkheid in rolverdeling aansturing beleid (tussen aandeelhouder en concessieverlener/subsidieverstrekker) |            |            |            |              |               |            |
|  | Praktische uitvoering overige bestaande sturingsinstrumenten  |            |            |            |              |               |            |
|  | Periodiek beleidsoverleg met het bestuur  |            |            |            |              |               |            |
| Verantwoording                                 | Sturingsbevoegdheden en daarmee Ministeriele verantwoordelijkheid richting het Parlement                        |            |            |            |              |               |            |
|  | Vergaande informatieverplichting wat betreft beleidsdoelstellingen  |            |            |            |              |               |            |
|  | Rapportage over beleid RvB en algemene gang van zaken   |            |            |            |              |               |            |
|  | Rapportage over voortgang van grote projecten   |            |            |            |              |               |            |
|  | Hoorrecht kamer tav voorzitter RvB  |            |            |            |              |               |            |
|  | Inzicht in jaarrekeningen en begrotingen  |            |            |            |              |               |            |
|  | Inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven  |            |            |            |              |               |            |
|  | Transparantie in prestatie-indicatoren  |            |            |            |              |               |            |
|  | Rapportage zonder mogelijke tussenkomst van een RvC   |            |            |            |              |               |            |
|  | Praktische uitvoering overige bestaande verantwoordingsinstrumenten   |            |            |            |              |               |            |
| Plichten onder de Wet Openbaarheid van Bestuur |   |            |            |            |              |               |            |

Een vergelijkbare tabel zou een goed overzicht van de verschillende sturings- en verantwoordingsverbeteringen kunnen geven en is daarmee essentieel in het beantwoorden van de eerste twee hoofdvragen

In de door ons gereviewde versie ontbreekt een dergelijk overzicht nog

Noot: In elke cel kan met ja/nee aangegeven worden of er van dat criterium sprake is. Of het een verbetering betreft hangt ervan af of het anders is dan in de status quo en of dat wenselijk is

# Het beeld ontstaat dat de gewenste sturing en verantwoording waarschijnlijk in elke vorm mogelijk is

## **Een aantal verbeteringen op sturing en verantwoording zal in iedere onderzochte vorm plaatsvinden...**

- Betere aansluiting op de begrotingscyclus van het ministerie vergroot sturing en tijdig zicht op de begroting
- Een structuur zonder RvC bespoedigt informatieverzoeken en geeft de minister meer invloed op RvB-benoemingen
- Beleidssturing via de eigenaarsrelatie (bijvoorbeeld beleid op het gebied van financiële compliance, systeemrisico's ICT, etc)

## **...evenals een aantal verslechtingen**

- De mogelijkheid tot het geven van een boete heeft geen impact meer
- De mogelijkheid om de concessie in te trekken/niet te verlengen bestaat niet meer

## **De vorm agentschap bevat automatisch verregaande gevolgen voor de minister; maar een aantal hiervan is wellicht niet wenselijk en deze sturingsbevoegdheden zouden in dat geval wettelijk beperkt moeten worden**

- Sturingsmogelijkheden op en daarmee ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele inhoudelijke besluiten
- Het Rijk draagt het financieel risico over alle projecten van ProRail

## **De ZBO-vormen geven a priori beperktere bevoegdheden, maar deze kunnen door wet- en regelgeving verruimd worden**

- De sturing en verantwoording zoals geregeld door de ZBO-kaderwet zijn beperkter dan de huidige situatie

## **De praktijk wijst uit dat een ZBO op deze manier waarschijnlijk de gewenste bevoegdheden kan worden gegeven**

- Er is een aantal praktijkvoorbeelden van ZBO's binnen lenM waarbij meer bevoegdheden dan in de ZBO-kaderwet zijn geregeld
- Deze ZBO's zijn vergelijkbaar qua bevoegdheden zoals die voor ProRail wenselijk worden geacht, behalve voor de financiële sturing; deze is minder stringent dan wenselijk is, maar ook dit is waarschijnlijk te regelen in bijvoorbeeld de instellingswet

**Voor de gewenste sturing en verantwoording moeten er bij iedere organisatievorm uitzonderingen gemaakt worden**



# Hoewel kabinetsbeleid op bestuursorganen de vorm agentschap prefereert, is hier waarschijnlijk een EU-beperking

## EU-richtlijnen stellen drie onafhankelijkheidsvoorwaarden:

1. Onafhankelijkheid tussen ProRail en de veiligheidsinstantie (ILT)
2. Onafhankelijkheid tussen het ministerie en ProRails capaciteitsverdelings- en verkeersleidingstaken, om onpartijdigheid te waarborgen
3. Onafhankelijkheid van ProRail zelf; de infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor "eigen beheer, bestuur en interne controle"

## Daardoor bestaan er grote bezwaren tegen een agentschap, iets minder tegen een hybride model, nog minder tegen ZBO zonder rechtspersoonlijkheid, en het minst tegen ZBO met rechtspersoonlijkheid

- Bij een agentschap wordt waarschijnlijk aan alle drie de voorwaarden niet voldaan,
- Bij het hybride model wordt waarschijnlijk niet aan 1 en 3 voldaan,
- Bij een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid wordt waarschijnlijk niet aan voorwaarde 3 voldaan,
- Bij een ZBO met rechtspersoonlijkheid wordt waarschijnlijk aan alle voorwaarden voldaan<sup>1</sup>

## Het kabinetsbeleid op bestuursorganen prefereert echter een agentschap, en anders een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid

- "Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein"<sup>2</sup>
- "Indien binnen het publieke domein, dan «agentschap, tenzij»,"<sup>2</sup>
- "Als het toch een ZBO moet zijn, dan een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid"<sup>2</sup>

## Wettelijk kan ProRail waarschijnlijk wel een ZBO met rechtspersoonlijkheid worden

- ProRail voldoet waarschijnlijk aan op zijn minst een van de motieven voor de oprichting van een ZBO: het onafhankelijkheidsmotief en wellicht ook het motief van uitvoering voor meerdere overheden (namelijk 15% van de inkomsten)
- Een ZBO kan rechtspersoonlijkheid krijgen om zelfstandig contracten af te sluiten (inclusief een CAO), om de rijksbegroting af te schermen van financiële risico's, en/of bij uitvoering voor meerdere overheden

1. Ook als de minister meer bevoegdheden dan de bevoegdheden uit de ZBO-kaderwet toegewezen krijgt, valt dit binnen de EU-voorwaarden, op zijn minst tot op het niveau van de huidige sturing. Immers, de huidige bevoegdheden zijn ook toegestaan binnen de EU-richtlijnen

2. Kamerbrief Zelfstandige Bestuursorganen (2014)

Bronnen: interviews met IenM, ProRail en Stibbe, BCG analyse

# Alle vormen waarbij het personeel van CAO en pensioenfonds moet overstappen, hebben grote structurele nadelen

Alle pure organisatievormen hebben structurele nadelen en risico's, die met name gedreven worden door de gedwongen overgang naar ARAR en ABP. Deze nadelen kunnen zoveel mogelijk voorkomen worden door een ZBO met rechtspersoonlijkheid, met de uitzondering dat het personeel de CAO en het eigen pensioenfonds behoudt ("UWV vorm"). Of die uitzondering ook de zorgen van personeel voldoende adresseert is onzeker en blijft dus een risico

## Tussen de huidige CAO van ProRail en het ARAR bestaan significante verschillen

- De functiehuisen verschillen significant omdat de helft van de functies spoor-specifiek zijn
- Er zijn 6 geïdentificeerde arbeidsvoorwaarden die significant verschillen, bijvoorbeeld de eindejaarsuitkering of reisfaciliteiten
- Binnen de ProRail CAO is er sprake van een 'sociale eenheid', die mobiliteit binnen de spoorsector vergroot

## Ook het SPF en het ABP verschillen sterk

- De dekkingsgraad verschilt 11,4%pt per 31 augustus, in het voordeel van het SPF
- De verschillende bijdragen (met name werkgeverspremie) en regelingen verschillen aanzienlijk

## Gezien de potentiële negatieve impact op medewerkers zal ProRail additionele kosten moeten maken

- Overgang naar ARAR zal deels tot betere voorwaarden leiden, zoals een hogere eindejaarsuitkering, wat leidt tot CAO-kostenverhogingen (ordegrootte €15-30m) per jaar, die direct voelbaar zijn
- Overgang naar het ABP zal tot een hogere werkgeverspremie van ~€15m in 2018 en tot een lagere premie van €4m in 2023 leiden
- Mogelijke structurele besparingen, die neerkomen op ordegrootte €15-20m per jaar, zullen waarschijnlijk pas na vele jaren realiseerbaar zijn, om onzekerheid bij ProRail-werknemers en mogelijk beroep op 'overgang van onderneming' te voorkomen
- Het matchen van het functiehuis resulteert bovendien in een onzekere kostenverhoging, geschat op €3-8m per jaar
- Mocht er collectieve waardeoverdracht tussen pensioenfondsen gewenst en mogelijk<sup>1</sup> zijn, zou er waarschijnlijk gecompenseerd moeten worden voor de lagere dekkingsgraad en daarom hogere kans op korten/niet indexeren bij het ABP

## Daarnaast is er in alle organisatievormen een risico op reële fiscale effecten, die mogelijk oplosbaar, maar vooralsnog onzeker zijn

- Als ProRail niet meer BTW-plichtig is, nemen BTW-kosten voor lenM sterker af dan die van ProRail toenemen. Het netto verschil hiertussen bespaart lenM (als subsidieverstrekker van ProRail), maar verliest de fiscus. Dit zou via de begroting vereffend kunnen worden
- Dit BTW-regime heeft ook potentiële negatieve implicaties voor vervoerders. Mogelijke mitigaties moeten expliciet gemaakt worden om hun haalbaarheid te kunnen beoordelen en risico's in te schatten (dat deze bijv. niet als staatssteun zullen worden aangemerkt)

## In alle vormen is er een risico op slechtere samenwerking tussen ProRail en vervoerders; bij een agentschap of hybride vorm is dat risico groter dan bij de ZBO-vormen. Daarom moet er extra aandacht besteed worden aan die samenwerking

- Bijvoorbeeld samenwerking in 'Beter en Meer' met nadruk voortzetten en stakeholders betrokken houden bij het spoorbeleid

1. Dit is nog niet zeker; beide pensioenfondsen moeten hiermee akkoord gaan en voldoende dekkingsgraad hebben (is nu bij ABP niet het geval). Bovendien is een exitvergoeding van ProRail aan het SPF wellicht noodzakelijk vanwege het verlaten van het fonds met een substantieel aantal deelnemers. Bronnen: PWC, Stibbe, interviews ProRail en lenM, BCG analyse

# Onderbouwing: Structurele kosten zijn nodig om personeel te compenseren in geval van overgang naar ARAR en ABP

Als ProRail een rechtspositieregeling van het Rijk krijgt, zijn structurele kosten noodzakelijk om medewerkers te behouden en daarmee risico's op hoge eenmalige kosten, discontinuïteit van dienstverlening en verlies van kennis te verkleinen

Dit komt doordat mogelijk veel medewerkers vertrekken bij een verslechterde rechtspositie, aangezien zij in dat geval recht hebben op een transitievergoeding. Bij voldoende compensatie is dit risico veel kleiner

- Er is sprake van 'overgang van onderneming', en als de rechter in het individuele geval een aanmerkelijke verslechtering van voorwaarden bewezen acht, heeft een werknemer recht op de wettelijke transitievergoeding
- De kans dat een rechter oordeelt dat de overgang inderdaad een aanmerkelijke verslechtering is, is veel groter bij materiële achteruitgang, bijv. overgang van CAO en SPF, dan wanneer alleen een verslechtering op immateriële gronden optreedt
- Bij zo'n transitievergoeding bestaat het risico dat veel werknemers met goede kansen op de arbeidsmarkt ervoor kiezen om op te stappen met een transitievergoeding, maar bijvoorbeeld ook oudere medewerkers bij wijze van vervroegd pensioen

De transitievergoeding kan een materiële kostenpost in de transitie vormen<sup>1</sup>; daarnaast zijn er nog extra kosten voor het aannemen en inwerken van vervangend personeel

- Een substantieel deel van de medewerkers zou kunnen vertrekken, gezien de hoge gemiddelde leeftijd bij ProRail en het feit dat tweederde van het personeel ervaring heeft waarmee ze ook buiten ProRail zouden kunnen werken
  - Voor personeel met ProRail-specifieke functies (~30-40% van de populatie) geldt dat alleen oudere werknemers bij wijze van vervroegd pensioen een incentive hebben om op te stappen
  - Bij de niet-ProRail-specifieke functies (~60-70% van de populatie) geldt dit ook; ook heeft een deel van hen de financiële prikkel om eenmalig een vergoeding te krijgen en van baan te veranderen
  - Onzekerheid met betrekking tot aantallen heeft bijvoorbeeld recentelijk bij de Belastingdienst tot grote problemen geleid
- De transitievergoeding is ordegrrootte 1 bruto jaarsalaris p.p.<sup>2</sup> gezien de relatief lage fractie nieuwe werknemers

Naast de hoge kosten zorgt het verlies van medewerkers ook voor andere nadelen: discontinuïteit en verlies van kennis

- Bij grote uitstroom is er risico op personeelstekort, waardoor de kwaliteit van dienstverlening tijdelijk achteruit kan gaan
- Daarnaast is er bij vertrek van medewerkers mogelijk sprake van verlies aan expertise binnen de organisatie

**Deze nadelen zijn er niet in organisatievormen die CAO en pensioenfonds behouden**

1. Daarnaast is er een theoretisch risico op billijke vergoedingen, die moeilijker te begroten zijn en voor minder mensen zouden gelden; echter, die lijken niet van toepassing

2. Dit is een schatting. Medewerkers hebben recht op maximaal €76k, of op 1 jaarsalaris, indien hoger dan €76k. Voor 50-plussers geldt tot 2020 een hogere vergoeding

Bron: BCG analyse

# Onderbouwing: De geschatte kosten door het matchen van de functiehuizen zijn orde van grootte €3-9m

**Bij de transitie kunnen niet alle ProRail-functies gematcht worden aan functiebeschrijvingen van het Rijk, waardoor werknemers in hogere of lagere functieschalen terecht komen**

- Zo zijn ~40 van de 80 functies bij het bedrijf spoor specifiek<sup>1</sup>, en is het mogelijk dat een deel van de overige 40 functies ook niet aan functies in het CAO Rijk te matchen zijn

**Hoewel het in deze fase onmogelijk is om hierover exacte uitspraken te doen, is een orde-grootte schatting wel mogelijk**

- Een schatting van het aantal werknemers met functies dat gematcht moet worden is 75% (inclusief de helft van de niet-spoorspecifieke functies)
- Van de werknemers waarbij de functie gematcht moet worden, krijgt naar schatting 20-40% betere arbeidsvoorwaarden
  - Er zijn drie mogelijke uitkomsten van de matching: verbeterde, gelijkblijvende en of verslechterende voorwaarden, waarbij wordt uitgegaan van een gelijke verdeling
  - De groep die bij een eerste inschaling verslechterde voorwaarden krijgt, wordt alsnog gecompenseerd zodat de nieuwe voorwaarden op het oude niveau zijn, vanwege het belang van het behoud van medewerkers
- De loonkosten voor de groep met verbeterde arbeidsvoorwaarden door hogere inschaling zijn naar schatting 5-10% hoger
- Gezamenlijk leidt dit tot een kostenverhoging van ~1-3% op een personeelskostenpost van ~ €300m

**Met deze inschattingen komen de totale extra kosten uit tussen €3m en €9m per jaar**

1. Volgens PWC-rapport met de inschatting van de transitiegevolgen  
Bronnen: PWC, BCG analyse

# Onderbouwing: daadwerkelijke BTW-effecten lijken te bestaan uit netto voordeel voor lenM en risico voor vervoerders (1/2)

**Bij overgang naar het publieke domein verandert de BTW-positie van ProRail, met een aantal significante gevolgen; dit lijkt in alle organisatievormen het geval<sup>1</sup>**

**Deze BTW-effecten werken anders voor de drie typen opdrachtgevers van ProRail: lenM (~70% van ProRails budget), lagere overheden (~15%), vervoerders (~15%)**

**Voor de activiteiten voor lenM, leidt een veranderende BTW-positie van ProRail tot een forse kostenbesparing bij lenM. Of dit bedrag van de begroting van lenM wordt weggestreept, is onzeker**

- Diensten aan lenM zijn 70% van ProRail's budget, incl. onderhoud, investeringen
- Hierover zou niet langer BTW geheven hoeven worden; ook BTW op kosten van ProRail zijn dan niet langer aftrekbaar
- Het netto effect is fors positief, doordat lenM geen BTW meer over de toegevoegde waarde van ProRail betaalt. Hierbij gaan wij ervan uit dat lenM (als aandeelhouder en subsidieverstrekker) ProRail compenseert voor de weggevallen BTW-vooraftrek<sup>2</sup>

**Voor de activiteiten voor lagere overheden, leidt de BTW-verandering ertoe dat zij deels meer moeten betalen, maar dit kan waarschijnlijk gecompenseerd worden door lenM**

- Er is onderscheid te maken tussen 'spoorse werken voor eigen gebruik' en overige diensten
- Voor spoorse werken voor eigen gebruik nemen kosten voor lagere overheden toe, omdat ProRail geen gebruik meer kan maken van de vooraftrek en de lagere overheden nu geen BTW betalen over ProRail's diensten. Echter, dit lijkt middels een lagere prijs of directe subsidie gerepareerd te kunnen worden
  - Het zou zelfs wettelijk verplicht kunnen zijn voor lenM om de regionale overheden te compenseren voor additionele kosten die zij moeten betalen vanwege een wijziging in beleid op Rijks-niveau, onder artikel 2 van de Algemene wet bestuursrecht, maar dit moet nog beter uitgezocht worden
- Voor overige diensten treedt ProRail (in theorie) in concurrentie, en blijft zij ondernemer voor de BTW; hier verandert niets

1. Bij een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid is dit volgens BDO afhankelijk van de vraag of de taken die het ZBO uitvoert wettelijk aan haar opgedragen zijn; wanneer dit niet het geval is, maar taken zoals in de huidige spoorwet aan de minister zijn opgedragen, zou er nog steeds sprake zijn van ondernemershandelen en zou er daardoor niets veranderen. Het is echter waarschijnlijk dat bij het instellen van ProRail als ZBO de taken wel wettelijk aan ProRail worden opgedragen, waarmee het verschil tussen ZBO met RP en de andere organisatievormen verval

2. Een uitzondering hierop zijn projecten die via ProRail voor lenM worden uitgevoerd, maar waarvoor lenM middels fiscale afspraken met MinFin geen BTW betaalt. Bij deze projecten zou de BTW over de kosten die ProRail maakt niet meer voorafgetrokken kunnen worden, terwijl daar geen voordeel voor lenM tegenoverstaat (immers lenM betaalt nu al geen BTW en dat blijft zo)

Bronnen: BDO, interviews met Stibbe, lenM en ProRail, BCG analyse

## Onderbouwing: daadwerkelijke BTW-effecten lijken te bestaan uit netto voordeel voor IenM en risico voor vervoerders (2/2)

Voor de activiteiten voor vervoerders, is er een reëel risico dat BTW-verandering ertoe leidt dat gebruikersvergoedingen gaan stijgen. Er zijn mogelijke mitigaties maar het helpt deze expliciet te maken en de haalbaarheid ervan in te schatten

- Gebruikersvergoedingen van vervoerders zijn ordegrrootte 15% van ProRail's budget, ~€320M
- IenM betaalt de BTW voor de diensten die ProRail aan vervoerders levert
- De BTW op de kosten hiervoor kan ProRail nu vooraf trekken
- Als ProRail hier niet meer 'als ondernemer handelt' zal IenM BTW besparen op haar begroting
- Tegelijkertijd zou ProRail niet langer BTW-aftrek op kosten genieten, waardoor prijzen voor vervoerders in principe stijgen
- Er zijn waarschijnlijk mogelijke mitigaties om de vervoerders te ontzien maar die zijn onzeker, vanwege het risico dat dit door de Europese Commissie als staatssteun wordt gezien. Het helpt deze opties verder uit te werken zodat het beeld van de risico's helderder wordt
- Een mogelijke mitigatie zou bijvoorbeeld een beleidsbesluit zijn waardoor vervoerders of reizigers met de vrijgekomen IenM fondsen gecompenseerd worden

# Transitiegevolgen zijn het meest beperkt bij de ZBO met rechtspersoonlijkheid, bij behoud van CAO en pensioenfondsen

De voornaamste transitiegevolgen zijn ontevredenheid van personeel, onzekerheid tijdens transitie, en risico op het ingezette verbeterplan van ProRail. De ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid biedt op alle deze effecten de minste nadelen, als, middels een uitzondering, het personeel de CAO en het pensioenfonds behoudt

**Ontevredenheid van werknemers wordt grotendeels veroorzaakt door overgang van eigen CAO en pensioenfondsen naar de ARAR en het ABP, waardoor medewerkers er, in ieder geval in hun perceptie, op achteruit kunnen gaan**

- Ook in geval van het compenseren van verslechterde arbeidsvoorwaarden zullen er ontevreden medewerkers zijn als sommige collega's er meer op vooruit gaan dan anderen (bijvoorbeeld door onvolmaaktheden bij functiehuis-inschalingen)
- Daarnaast kan ontevredenheid ook op niet-monetaire gronden ontstaan, omdat medewerkers geen onderdeel meer uitmaken van de sociale eenheid NS, of zich in de nieuwe organisatievorm minder 'thuis' voelen

**Bij verlies van eigen CAO en pensioenfondsen wordt de onzekerheid van de transitie het meest vergroot, vanwege een mogelijk lagere bereidwilligheid van de Ondernemingsraad om mee te werken en de langere duur van de transitieperiode**

- Uit eerdere berichtgeving valt te verwachten dat de OR behoud van eigen CAO en pensioenfondsen essentieel vindt; hiervoor kan de OR zich op basis van adviesplicht proberen in te zetten
  - Het besluit om ProRail in het publieke domein te plaatsen, kan adviesplichtig zijn, als de Ondernemingskamer besluit dat het politieke primaat hier niet van toepassing is; dit is onzeker
  - Besluiten over personele consequenties lijken in ieder geval adviesplichtig aan de OR. Bij een overgang van CAO en/of pensioenfondsen lijkt dit het geval. Bij behoud van CAO en pensioenfondsen is dit nog niet duidelijk
- De duur van de transitieperiode wordt gedreven door complexiteit, waarbij het hybride model en agentschap het meest ingrijpend zijn en de ZBO met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, bij behoud van CAO en pensioen, het minst ingrijpend

**Iedere overgang van organisatievorm heeft risico's voor de succesvereisten voor ProRail's ingezette verandering, zoals hierna uitgewerkt. Dit risico is lager bij een ZBO met rechtspersoonlijkheid en behoud van CAO en pensioenfondsen**

**Daarnaast is nog een tweetal dimensies geïdentificeerd, namelijk:**

- Projectkosten (interne FTE, adviseurs) hangen af van de transitieperiode en zorgen voor een versterking van de voorkeur voor behoud van CAO en SPF; echter, deze kosten zijn relatief beperkt, vergeleken met de overige transitiegevolgen
- Eenmalige fiscale effecten vormen potentieel een enorme kostenpost voor ProRail en daarmee indirect voor IenM, maar het ligt in de rede dat dit wordt opgelost door een eenmalige begrotingsafspraken tussen MinFin en IenM

# Onderbouwing: Impact op verbeterplan lijkt het meest beperkt in ZBO-constructie met behoud van CAO en pensioenfonds

**ProRail heeft een ingrijpend veranderingsproces ingezet, waarvan de eerste verbeteringen al zichtbaar zijn**

- De ingezette koers beoogt met name operationeel te verbeteren, realistischer verwachtingen te wekken en deze waar te maken (incl. in meer financiële sturing), met meer rijdende treinen en goede staat van onderhoud; hiervoor is o.a. een nieuwe topstructuur ingericht

**Bij overgang naar een nieuwe organisatievorm tijdens dit veranderproces zijn er significante risico's dat een aantal belangrijke voorwaarden voor succesvol veranderen worden aangetast. Bij ProRail gaat het dan vooral om gevoel van urgentie, vertrouwen in de effectiviteit van het topteam en de ingezette richting en het commitment van werknemers<sup>1</sup>**

**Het gevoel van urgentie wordt beschadigd als de communicatie over het verbeterplan overschaduwd wordt door de communicatie van stakeholders en de communicatie die nodig is om de gevolgen van de organisatiewijziging te adresseren**

- Bij elke nieuwe organisatievorm is dit een reëel risico, zeker zolang voor stakeholders onduidelijk is wat de gevolgen in de uitwerking zijn. Dit risico is nog groter bij een verandering van CAO en pensioenfonds, vanwege de extra onzekere impact op werknemers

**Effectiviteit van het topteam is voorwaardelijk om het verbeterplan te doen slagen; ook hier treden risico's op**

- Elke overgang van organisatievorm zal substantiële managementaandacht vergen, zoals bijvoorbeeld voor de liquidatie van de BV, het omzetten van contracten, adresseren van fiscale consequenties e.d. Deze gaat ten koste van de managementaandacht voor het verbeterplan. Bij verandering van CAO en pensioenfonds is dit effect nog groter
- Voor de hybride vorm moet waarschijnlijk de pas vernieuwde topstructuur weer aangepast worden; een deels nieuwe teamsamenstelling moet zich dan opnieuw zetten

**Werknemers moeten het verbeterplan dragen om de verbeteringen te realiseren; hiervoor is een gedeeld geloof in het belang en het doel van het verbeterplan voor de organisatie essentieel. Dit geloof kan door de overgang ook flink onder druk komen te staan**

- Bij iedere wijziging van de organisatie is er risico dat de grote focus daarop het belang van de verandering daaraan ondergeschikt maakt
- Door overgang van arbeidsvoorwaarden of onzekerheid daarover kan commitment aan de verandering omslaan in cynisme of een gedeeld gevoel van onrecht. Daarmee gaat de belangrijkste hefboom van verandering verloren

**Iedere overgang van organisatievorm heeft risico's voor de succesvereisten voor ProRail's ingezette verandering: deze gaat significante managementaandacht opeisen, gaat de benodigde eenduidige communicatie verstoren en heeft effect op het commitment van werknemers voor de verandering**

**Organisatievormen met overgang van CAO en pensioenfonds maken deze risico's significant groter vanwege de extra onzekerheid voor werknemers**

1. Deze voorwaarden zijn afkomstig uit J.P. Kotter's standaardwerk "Leading change" (1996). Deze worden breed gedragen in de praktijk  
Bron: BCG analyse



# Onderbouwing: Begrotingsafspraken tussen MinFin en IenM kan eenmalige fiscale effecten mogelijk oplossen

**Er zijn vier typen potentiële eenmalige fiscale effecten onderzocht, waarbij sprake is van inherente onzekerheden omtrent de uitkomst**

- Vennootschapsbelasting, waarbij ProRail 25% vpb over zijn waarde verschuldigd is. Dit bedrag kan nihil of zeer significant zijn, afhankelijk wat de gekozen interpretatie van deze waarde is (bijvoorbeeld *Discounted Cash Flow* of het verschil in de boekwaarde en de waarde in het economische verkeer van ProRail's activa)
- Herzienings-BTW kan verschuldigd worden op investeringen uit de laatste 10 jaar
- Dividendbelasting, die verschuldigd wordt omdat de overgang naar een andere rechtsvorm zonder tegenprestatie gezien wordt als een eenmalige dividenduitkering aan de staat
- Overdrachtsbelasting; dit lijkt niet van toepassing

**Deze belastingen zullen in (nog onbekende) eenmalige negatieve effecten resulteren voor ProRail en daarmee indirect voor aandeelhouder en subsidieverstrekker IenM. Tegelijkertijd leveren zij een eenmalig positief effect met dezelfde grootte op voor MinFin. Het ligt in de rede dat deze effecten door middel van eenmalige begrotingsafspraken gemitigeerd kunnen worden**

# De keuze gaat tussen consistentie met kabinetsbeleid en het voorkomen van wettelijke, transitie- en structurele risico's

| Dimensies           | Agentschap   | De 'tussenvormen'  | ZBO met rechtspersoonlijkheid, en behoud van CAO en SPF   |
|---------------------|--|--|---|
| <b>Beschrijving</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Agentschap</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hybride vorm</li> <li>ZBO zonder rechtspersoonlijkheid (RP)</li> <li>Publiekrechtelijke ZBO met RP <i>zonder</i> uitzondering waardoor CAO en SPF behouden blijven</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>ZBO met rechtspersoonlijkheid waarbij, middels een uitzondering, het personeel de CAO en SPF behoudt</li> </ul>                    |
| <b>Voordelen</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Meest in lijn met het kabinetsbeleid op bestuursorganen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Minder risico op niet voldoen aan EU-richtlijnen dan een agentschap</li> <li>+ Minder frictie met kabinets-beleid dan bij ZBO met rechtspersoonlijkheid en behoud van CAO en SPF</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Meest beperkte risico op niet voldoen aan EU-richtlijnen</li> <li>+ Meest beperkte transitie- en structurele gevolgen</li> </ul> |
| <b>Nadelen</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge structurele kosten</li> <li>- Een moeizame transitie met relatief veel onzekerheid</li> <li>- Significant risico op niet voldoen aan EU-richtlijnen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge structurele kosten</li> <li>- Moeizame transitie met relatief veel onzekerheid (met name bij de hybride vorm, aangezien een extra organisatieverandering nodig is)</li> <li>- Enig risico op niet voldoen aan EU-richtlijnen</li> <li>- Enige frictie met kabinetsbeleid op bestuursorganen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Minst in lijn met kabinetsbeleid op bestuursorganen</li> </ul>   |

**In ieder van de organisatievormen zijn de gewenste sturings- en verantwoordingsverbeteringen te behalen**

# Het conclusiehoofdstuk wordt helderder door het langs de vijf hoofdvragen te structureren

## Het clusteren van de afwegingscriteria langs vijf hoofdvragen maakt de afweging expliciet

### Vijf hoofdvragen zijn geïdentificeerd, namelijk:

1. In hoeverre wordt meer sturing bereikt?
2. In hoeverre wordt meer verantwoording bereikt?
3. Wat is in lijn met wetgeving en geldend beleid?
4. Wat zijn de belangrijkste structurele gevolgen?
5. Wat zijn op belangrijkste transitiegevolgen?

### De eerste drie vragen zijn voorwaardelijk om überhaupt een nieuwe organisatievorm te kiezen

- Zonder verbetering op de doelen is de discussie over een nieuwe organisatievorm zeer moeilijk
- Voldoen aan wet- en regelgeving is een vereiste

### Verder maakt deze indeling het mogelijk om op hoofdlijnen een afweging inzichtelijk te maken:

- Zo kan bijvoorbeeld de keuze gemaakt worden tussen een organisatievorm met slechtere transitiegevolgen, maar betere structurele implicaties
- Of bijvoorbeeld de keuze voor het bereiken van iets minder van de doelen om grote transitiegevolgen te beperken

## Suggesties om deze te verwerken in het huidige besluitvormingsdocument

**Deze clustering is inmiddels overgenomen in het afwegingskader van het meest recente document**

**Het besluitvormingsdocument zou helderder worden wanneer het conclusiehoofdstuk een bovenstaande structuur gebruikt om per hoofdvraag aan te geven hoe de gevolgen verschillen per gekozen vorm**

**Ook is nuttig hiernaast aan te geven welk van de geïdentificeerde gevolgen ongeacht de gekozen vorm zullen spelen**

# Voor stakeholders is het nuttig om beter te onderbouwen waarom de privaatrechtelijke vormen buiten scope staan

## Het helpt naar stakeholders om het afvallen van privaatrechtelijke opties beter te onderbouwen...

### Een lezer zou a priori de volgende organisatievormen verwachten:

- De huidige BV met aanpassingen in de governance
- Een zbo met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid
- Een zbo met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid
- Een zbo zonder rechtspersoonlijkheid
- Een hybride vorm tussen agentschap en zbo
- Een agentschap
- Een ambtelijke dienst

### De eerste twee organisatievormen hiervan vallen weg zonder of met een beperkte onderbouwing

### Om de besluitvorming aan verschillende stakeholders uit te leggen, helpt het om volledig transparant in de redenering te zijn

- Externen hebben niet het volledige denken gevolgd dat aan het schrijven van het besluitvormingsdocument vooraf is gegaan
- Er zijn organisaties met een belang bij geen of een beperkte verandering. Zonder duidelijke uitleg voor de verandering kunnen zij de overgang vertragen of zelfs in gevaar brengen

## ...en de mogelijke argumenten ervoor op één plaats weer te geven

### Een voorbeeld van een redenering hiervoor zou kunnen zijn:<sup>1</sup>

1. ProRail voert publieke taken uit, die publiek gefinancierd zijn, en zeer beperkt onderhevig zijn aan vraag en aanbod in de markt
2. Een RvC kan – ook met minder invloed dan nu – de eenheid van beleid tussen bestuur en het Ministerie van IenM doorkruisen en er is nog geen precedent van een structuur-BV zonder RvC
3. De nieuwe vorm van aansturing via eigenaar en opdrachtgever is een versimpeling: dit punt moet echter nog wel beter onderbouwd worden
4. In de BV-constructie kan de RvB niet zonder (niet bindende) voordracht van de RvC benoemd worden

### En voor het afvallen van een privaatrechtelijke zbo:<sup>1</sup>

- Argumenten 1 en 3 hierboven gelden ook
- Privaatrechtelijke zbo's worden slechts gevormd als dit de meest geschikte vorm is het publieke belang te behartigen
- In de praktijk worden alleen nieuwe deeltijd zbo's privaatrechtelijk ingesteld

1. Deze argumenten zijn geenszins bedoeld als volledig, of afgewogen. Het gaat hier enkel om een voorbeeld.

Bron: BCG analyse

# Disclaimer

The services and materials provided by The Boston Consulting Group (BCG) are subject to BCG's Standard Terms (a copy of which is available upon request) or such other agreement as may have been previously executed by BCG. BCG does not provide legal, accounting, or tax advice. The Client is responsible for obtaining independent advice concerning these matters. This advice may affect the guidance given by BCG. Further, BCG has made no undertaking to update these materials after the date hereof, notwithstanding that such information may become outdated or inaccurate.

The materials contained in this presentation are designed for the sole use by the board of directors or senior management of the Client and solely for the limited purposes described in the presentation. The materials shall not be copied or given to any person or entity other than the Client ("Third Party") without the prior written consent of BCG. These materials serve only as the focus for discussion; they are incomplete without the accompanying oral commentary and may not be relied on as a stand-alone document. Further, Third Parties may not, and it is unreasonable for any Third Party to, rely on these materials for any purpose whatsoever. To the fullest extent permitted by law (and except to the extent otherwise agreed in a signed writing by BCG), BCG shall have no liability whatsoever to any Third Party, and any Third Party hereby waives any rights and claims it may have at any time against BCG with regard to the services, this presentation, or other materials, including the accuracy or completeness thereof. Receipt and review of this document shall be deemed agreement with and consideration for the foregoing.

BCG does not provide fairness opinions or valuations of market transactions, and these materials should not be relied on or construed as such. Further, the financial evaluations, projected market and financial information, and conclusions contained in these materials are based upon standard valuation methodologies, are not definitive forecasts, and are not guaranteed by BCG. BCG has used public and/or confidential data and assumptions provided to BCG by the Client. BCG has not independently verified the data and assumptions used in these analyses. Changes in the underlying data or operating assumptions will clearly impact the analyses and conclusions.



Thank you

[bcg.com](http://bcg.com) | [bcgperspectives.com](http://bcgperspectives.com)