

Vergaderjaar 2015–2016

34 460

Wijziging van de Wet wegvervoer goederen in verband met omvorming van de Stichting NIWO tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juli 2016

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over haar bevindingen inzake bovenstaand wetsvoorstel. Hieronder ga ik in op de vragen en opmerkingen waartoe het wetsvoorstel de leden van de fracties van de VVD en het CDA aanleiding hebben gegeven.

Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of er signalen zijn ontvangen dat de transportsector door de NIWO als privaatrechtelijk zbo de transportsector onvoldoende kan beschermen en waarom voor de omzetting naar een publiekrechtelijke vorm wordt gekozen. De leden van de VVD-fractie vragen tevens op welke wijze de governance ten aanzien van de NIWO wordt verbeterd.

De hoofddoelstelling van het kabinet inzake het zbo-beleid is te komen tot en borgen van transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken. De herpositionering van zbo's moet leiden tot een beter geordend en minder versnipperd zbo-veld.

Er zijn geen signalen ontvangen dat de transportsector door het huidige privaatrechtelijke zbo onvoldoende wordt beschermd. Er is gekozen voor de omvorming naar een publiekrechtelijk zbo om de governance van de NIWO in lijn te brengen met het kabinetsbeleid ten aanzien van organisaties in de (semi) publieke sector en de kwaliteit van de taakuitvoering te waarborgen. In het geval van de NIWO is sprake van een goede uitvoering van taken.¹ De governance bij de NIWO verbetert bij omzetting naar een publiekrechtelijk zbo, in die zin dat de Minister ingevolge de Kaderwet zbo's meer bevoegdheden krijgt. Bovendien kan in die constructie de (belangrijke) betrokkenheid van de sector transparanter worden belegd. In de door het kabinet beoogde structuur wordt naast de directie een raad van advies geplaatst. Deze raad wordt bemenst door deskundige en onafhankelijke leden die worden benoemd door de Minister. De sector kan haar invloed laten gelden via een sectorraad, waarmee vorm en inhoud

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, 33 485, nr. 2.

wordt gegeven aan artikel van de 19 Kaderwet zbo's en waaraan via een door de Minister goed te keuren reglement taken zijn toebedeeld die essentieel zijn voor het behouden van draagvlak bij de sector: de sectorraad zal betrokken zijn bij de totstandkoming van uitvoeringsbeleid, bij de vaststelling van de tarieven en bij de benoeming van leden van de raad van advies.

Het feit dat het kabinet gekozen heeft voor het behoud van een zelfstandige organisatie moet gezien worden als een steun in de rug van de transportsector: de sector behoudt een ervaren en deskundige «eigen publieke dienstverlener».

Verhouding tot regeerakkoord

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de omvorming van de NIWO past in het streven van het kabinet naar zo min mogelijk zbo's.

Het doel van het kabinet voor wat betreft het zbo-beleid is te komen tot een transparanter geordend en minder versnipperd zbo-veld. Het gaat in eerste instantie om het creëren van duidelijkheid en, wanneer publieke taken op afstand van een Minister geplaatst worden, voor het waarborgen van een goede behartiging van publieke belangen, met inbegrip van een passende governance en transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden.²Op die manier wordt de Tweede Kamer in staat gesteld de controlerende taak beter uit te voeren. De inzet van het kabinet is niet gericht op het terugbrengen van aantallen zbo's sec. Dit betekent ook dat het kabinet daar waar die uitvoering transparant, efficiënt en (kosten)effectief verloopt geen nodeloze reorganisatie, met alle risico's van dien, in gang wenst te zetten. Temeer niet als die uitvoering op draagvlak van de betrokken sector mag rekenen. De omvorming van de NIWO van een privaatrechtelijke naar een publiekrechtelijke rechtsvorm leidt ertoe dat er meer duidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden van de Minister van Infrastructuur en Milieu in relatie tot de NIWO.

De leden van de VVD-fractie vragen waaruit blijkt dat de privaatrechtelijke rechtsvorm van de NIWO historisch verklaarbaar is.

De NIWO is in 1946 opgericht als een belangengroepering van een klein aantal wegvervoerders. De NIWO werd al snel, op initiatief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, belast met de vergunningverlening voor het grensoverschrijdend beroepsgoederenvervoer over de weg. Aldus had de stichting ten doel het bevorderen van de samenwerking tussen het gehele Nederlandse internationale wegvervoer, het fungeren als intermediaire instelling tussen overheid en het bedrijfsleven en het voorbereiden en uitvoeren van taken die door of in overleg met de overheid aan de stichting werden toevertrouwd. Bij dit palet aan (ook privaatrechtelijke) taken paste in de context van de naoorlogse jaren een privaatrechtelijke rechtspersoon in de vorm van een stichting. Als gevolg van een fusie in 1993 tussen NOB Wegtransport en Wegvervoer-CVO werden de «privaatrechtelijke» taken overgedragen aan TLN. De activiteiten van de NIWO werden toen teruggebracht tot de (publieke) kerntaken: vergunningverlening, vertegenwoordiging van de bedrijfstak bij bilaterale wegvervoerbesprekingen en verwerking van vervoersgegevens. De rechtsvorm bleef bij die gelegenheid evenwel ongewijzigd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het verschil in de ministeriële verantwoordelijkheid is tussen een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk zbo.

De Kaderwet zbo's is momenteel van toepassing op de NIWO. Bij de omvorming naar een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoon-

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 31 490, nr. 148.

lijkheid blijft dit zo. Bij een publiekrechtelijk zbo beschikt de Minister echter over meer verantwoordelijkheden. Bij publiekrechtelijke zbo's is hoofdstuk 2 van de Kaderwet zbo's van toepassing, bij privaatrechtelijke zbo's is dit niet het geval.³ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de bevoegdheid van de Minister om leden van een zbo te benoemen, te ontslaan en te schorsen (artikel 12 van de Kaderwet zbo's). Een ander voorbeeld is dat de Minister het bestuursreglement van het zbo goedkeurt (artikel 11 van de Kaderwet zbo's).

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het regeerakkoord een afname van het aantal zbo's beoogt. Zij ontvangen graag een overzicht van de resultaten op dat gebied.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft op 2 mei 2016 de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk rapporteert het kabinet jaarlijks over de uitvoering van het zbo-beleid. Op pagina 14 van de Jaarrapportage vindt u terug dat er in 2012 118 zbo's waren en op 31 december 2015 110.

Tarieffinanciering

De leden van de VVD-fractie vragen of de omvorming van de NIWO gevolgen heeft voor de financiering van de NIWO en de tarieven voor de sector.

De omvorming naar een publiekrechtelijk zbo heeft geen gevolgen voor de wijze waarop de NIWO wordt gefinancierd en evenmin op de totstandkoming van de tarieven. Het uitgangspunt is steeds kostendekkendheid. Daarmee wordt de volledige financiering van de kosten die de NIWO maakt bedoeld. De ervaring heeft geleerd dat dat leidt tot stabiele tarieven. Sinds 2011 zijn de tarieven niet meer verhoogd en ook voor 2017 wordt geen verhoging voorzien. De omvorming heeft, bij de huidige aanpak van het kabinet, geen gevolgen voor de tarieven. Voor de concurrentiepositie van de transportsector heeft dit wetsvoorstel dus geen gevolgen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de factor om geheel tariefgefinancierd te zijn zo belangrijk is bij de afweging om een zbo-vorm te kiezen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de NIWO een kwalitatief goed draaiende instelling is met een efficiënte taakuitvoering en dat in de nieuwe organisatievorm de kwaliteit dient te worden geborgd. Betrokkenheid bij en herkenbaarheid van de dienstverlening is essentieel voor het behoud van kwaliteit van en draagvlak voor de dienstverlening. Aangezien de NIWO volledig tariefgefinancierd is, geldt dit met name ook voor de tarieven die voor de dienstverlening aan de sector in rekening worden gebracht. Beoogd is om aan te geven dat het feit dat de NIWO volledig tariefgefinancierd is en dat de wijze waarop daaraan in de praktijk vorm en inhoud is gegeven, een belangrijk element is bij de afweging om de NIWO zelfstandig te laten blijven.

Verhouding directie, raad van advies en sectorraad

De leden van de VVD-fractie vragen wat de taken en bevoegdheden van de directie, raad van advies, en de sectorraad zijn en wat het verschil is tussen de raad van advies en de sectorraad. De leden van de VVD-fractie vragen voorts op welke wijze de participatie/betrokkenheid van de sector verandert bij de omvorming van de NIWO en welke rol vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de sectorraad krijgen.

³ Voor de NIWO geldt dat artikel 15 van de Kaderwet zbo's uitgezonderd is.

De directie is belast met de dagelijkse leiding van de NIWO en vertegenwoordigt de NIWO in en buiten rechte. Zij is verantwoordelijk voor de naleving van de relevante wet- en regelgeving en de uitvoering van de taken van de NIWO. De directie is tevens verantwoordelijk voor de volledigheid en het goede verloop van de financiële verslaggeving en de planning en controlcyclus. Ook is de directie belast met het benoemen en ontslaan van medewerkers en met het voeren van het bijbehorende personeelsbeleid. De raad van advies adviseert de directie gevraagd en ongevraagd over de uitvoering van de aan de directie opgedragen taken. De raad van advies zorgt voor balans binnen de organisatie van de NIWO, als adviseur maar ook als tegenwicht van de directie. De aandachtsgebieden van de raad van advies zijn de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de financiële jaarverslaggeving en het opstellen van de begroting en de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving. In de voorgestelde bestuursstructuur wordt tevens een sectorraad ingesteld. Daarin zullen de vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke organisaties zitting nemen. Dit zijn – net zoals nu in de Raad van Beheer van de NIWO – vertegenwoordigers van vervoerders (TLN en VERN), verladers (EVO) en werknemers (CNV vakmensen en FNV). De sectorraad geeft invulling aan artikel 19 van de Kaderwet zbo's. De maatschappelijke organisaties hebben op deze wijze de gelegenheid om voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. Beoogd wordt in een reglement vast te leggen dat de sectorraad advies kan uitbrengen over de benoeming van leden in de raad van advies, over de door de directie voorgedragen concept-beleidsuitvoeringsregels en over het concept tarievenvoorstel. De sectorraad stelt bovendien de zogenoemde Panteia/NEA rapporten vast die de «onderlegger» vormen voor de onderhandelingen over de vrachtprijzen. De leden van de raad van advies hebben op persoonlijke titel zitting in de raad van advies en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. De leden van de sectorraad vertegenwoordigen de betrokken maatschappelijke organisaties. De werkwijze van de NIWO en de directie, raad van advies en de sectorraad wordt vastgelegd in het reglement dat door de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt goedgekeurd.

Arbeidsvoorwaarden personeel

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij deze omvorming, afgezien van de pensioenregeling, alle overige arbeidsvoorwaarden gelijk blijven en geven aan dat zij de motivering hiervoor onvoldoende achten.

Uitgangspunt is dat, ingevolge artikel 15 van de Kaderwet zbo's op het personeel van een publiekrechtelijk zbo de rechtspositieregels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij een Ministerie van overeenkomstige toepassing zijn. In de memorie van toelichting op dit artikel van de Kaderwet zbo's is aangegeven dat het goed denkbaar is dat de regering tot een andere regeling wil komen in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld door ervoor te kiezen de bestaande rechtspositionele afspraken en regelingen te respecteren en dus te handhaven. In het onderhavige wetsvoorstel is daar voor gekozen. Dit is niet uitzonderlijk. Zo kennen ook het CIZ, het CAK, het Kadaster, de SVB, de UWV, het COA, de KvK, de AFM, het CBR en de RDW eigen CAO's.

De huidige arbeidsvoorwaarden van de NIWO wijken, zoals in de memorie van toelichting is beschreven, enigszins af van die van rijksambtenaren. Het kabinet acht het niet wenselijk de medewerkers, waarvan een groot deel al decennialang werkzaam is bij de NIWO, te confronteren met een verandering van de rechtspositie, als dat al mogelijk zou zijn. Vaststaat dat voor het zittende personeel de huidige primaire arbeidsvoorwaarden moeten worden gehonoreerd. Er is immers geen sprake van zwaarwegende bedrijfseconomische omstandigheden aan de zijde van de

werkgever en evenmin is er sprake van gewijzigde omstandigheden aan de zijde van de werkgever die zwaarder wegen dan het belang van de werknemer. Voor nieuwe medewerkers kunnen wél andere arbeidsvoorwaarden worden afgesproken, maar dat zou betekenen dat de NIWO jarenlang twee rechtspositiepakketten naast elkaar zou kennen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven acht het kabinet dit ongewenst en onnodig. Ook omdat eventuele, onontkoombare heronderhandelingen het risico meebrengt dat uit beide rechtspositiepakketten de «krenten uit de pap» worden genomen en een onbalans in het totale arbeidsvoorwaardenpakket ontstaat.

Daarnaast staat vast dat het door de NIWO gekozen systeem van loonindexatie jaarlijks volgt de NIWO de algemene cao-loonindexatie («mandje van SZW») een stabiele factor is gebleken waarop begrotings-technisch zeer goed kan worden ingespeeld met positieve gevolgen voor de stabiliteit van de tarieven.

Artikel 4.3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de balans tussen de zelfstandigheid enerzijds en de mogelijkheid van politieke sturing anderzijds verschuift.

De omvorming van de NIWO tot publiekrechtelijk zbo geeft de Minister meer verantwoordelijkheid. Bij publiekrechtelijke zbo's is hoofdstuk 2 van de Kaderwet namelijk ook van toepassing, waardoor de Minister bijvoorbeeld de bevoegdheid heeft om de leden van de directie en de raad van advies te benoemen en te ontslaan. Hierdoor neemt de bestuurlijke invloed van de sector op NIWO af. Dit wordt voor een belangrijk deel gecompenseerd door de sector via de sectorraad te betrekken bij onder andere benoeming van leden van de raad van advies en de vaststelling van tarieven. Ook de raad van advies zorgt voor balans binnen de organisatie van de NIWO, als adviseur maar ook als tegenwicht van de directie.

Artikel 4.8

De leden van de VVD-fractie lezen dat, zolang de begroting niet is goedgekeurd, de directie gerechtigd is gedurende maximaal zes maanden van het nieuwe boekjaar voor iedere maand uitgaven te doen van 115% van een twaalfde deel van de begroting van het voorafgaande boekjaar. Zij vragen waarom voor dat percentage is gekozen.

Voor het percentage van 115% is gekozen om voor een onbelemmerde taakuitvoering rekening te houden met incidentele en structurele prijsstijgingen in het lopende jaar ten opzichte van de in het vorige jaar goedgekeurde begroting. Het gehanteerde percentage is een gebruikelijk percentage dat ook bij andere zbo's (RDW, CBR) wordt gehanteerd in geval dat de begroting en tarieven niet tijdig zijn goedgekeurd. Dit neemt niet weg dat er tijdig overeenstemming dient te zijn over de begroting en de te hanteren tarieven.

Artikel 4.9

De leden van de VVD-fractie vragen of de NIWO taken nu ook al taken voor andere ministeries uitvoert.

De NIWO voert geen taken uit voor andere ministeries. Er bestaan bij het kabinet geen plannen om dit te entameren. Artikel 4.9 is slechts beoogd als een aanvulling op artikel 23 van de Kaderwet zbo's (taakverwaarlozing).

Tot slot

De leden van de VVD-fractie vragen welk effect dit wetsvoorstel heeft op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De NIWO is volledig tariefgefinancierd. De begroting van de NIWO maakt geen deel uit van de Rijksbegroting. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens wat ondernemend Nederland opschiet met dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel heeft, met uitzondering van een vereenvoudigde gegevensuitwisseling, zoals nader toegelicht in de beantwoording van de volgende vraag, geen gevolgen voor ondernemend Nederland. Kern van het voorstel is te komen tot een transparanter governance-model. Juist de organisatie van de NIWO, die bewezen efficiënt en kosteneffectief is, wordt ongemoeid gelaten.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie de regering om nader te onderbouwen hoe de voorgestelde wijziging leidt tot een efficiëntere NIWO.

Door dit wetsvoorstel wordt de NIWO een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Dit maakt dat de NIWO, als rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, op efficiëntere wijze persoons- en ondernemingsgegevens met andere overheidsinstanties kan uitwisselen en een vergroot gebruik kan maken van basisregistraties. Bij de vernieuwing van de ICT van de NIWO worden daarvan de vruchten geplukt. Voor het overige draagt het wetsvoorstel niet bij aan de efficiency van de organisatie, maar doet daar ook niets aan af. Doelstelling van het wetsvoorstel is immers het transparant beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus