



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet wegvervoer goederen in verband met omvorming van de Stichting NIWO tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Nader Rapport

19 maart 2016
IenM/BSK-2016/68697
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 januari 2016, no.2016000083, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 maart 2016, No.W14.16.0006/IV, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat rekening gehouden is met haar advies. De Afdeling advisering acht op een drietal onderwerpen dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Deze onderwerpen worden behandeld in de punten 2, 3 en 4 van het advies.

Hieronder ga ik op elk van deze punten afzonderlijk in.

Ad 2. De Afdeling advisering stelt dat uit de toelichting niet blijkt hoe de keuze om de NIWO tot een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan (zbo) om te vormen, zich verhoudt tot de instellingscriteria van een zbo, en waarom de taken van de NIWO niet door een agentschap zouden kunnen worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de instellingscriteria kan worden vastgesteld dat de oorspronkelijke instellingscriteria van de NIWO, te weten het participatiemotief en de regelgebonden uitvoering, blijven gelden, zij het dat aan het participatiemotief nu een andere invulling wordt gegeven teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid beter tot haar recht te laten komen. In het door het kabinet gekozen governance-model is de betrokkenheid van de sector geborgd

In het kabinetsstandpunt over het rapport Een herkenbare staat (TK 25 268, nr. 20) is aangegeven dat op grond van het motief regelgebonden uitvoering geen nieuwe zbo's worden ingesteld. In het geval van de NIWO is er echter de facto geen sprake van een nieuw zbo, maar van juridische omvorming van een bestaand zbo.

Ten aanzien van omvorming tot agentschap of opgaan in een groter geheel kan allereerst worden opgemerkt dat betrokkenheid bij en herkenbaarheid van de dienstverlening essentieel is voor het behoud van kwaliteit van en draagvlak voor die dienstverlening. Verminderd draagvlak in de sector vormt een afbreukrisico voor spontane naleving van de regelgeving, en daarmee voor de kwaliteit en de effectiviteit van de uitvoering. Het behoud van draagvlak is afhankelijk van herkenbaarheid en betrokkenheid van de sector bij de uitvoering, en natuurlijk ook van de kwaliteit van die uitvoering. Voorkomen moet worden dat die herkenbaarheid en betrokkenheid ten opzichte van de bestaande situatie afneemt. Indien de NIWO zou opgaan in een groter geheel en de schaalgrootte van die fusiepartner van een geheel andere orde is dan van de NIWO, worden op dat punt naar het oordeel van het kabinet nodeloze risico's gelopen. Naast een verlies aan identiteit kan ook een verslechtering optreden op de aspecten (financiële) transparantie en informatievoorziening.

Ook omvorming tot een agentschap is niet wenselijk vanwege de hiervoor aangegeven wens om betrokkenheid van de sector blijvend en herkenbaar vorm te geven. In een agentschapsconstructie is dit – zeker in het geval van de NIWO waar juist die betrokkenheid essentieel is gebleken en waarmee men tientallen jaren, zich steeds vernieuwend, ervaring heeft opgedaan – niet goed denkbaar. De



NIWO is als zbo een baten/lastendienst. Bij agentschapsvorming is veelal sprake van interne verzelfstandiging met beoogde voordelen die liggen op het terrein van een afgezonderd financieel beheer (conform het batenlastenstelsel) en enige autonomie op het gebied van personeelsbeleid en financieel beleid. Op al deze onderdelen valt dus geen meerwaarde te verwachten. Juist nu er sprake is van een volledig tarief-gefinancierd zbo – dat sinds 2011 geen tariefsverhogingen heeft doorgevoerd – klemmt dit.

Tot slot is de omvorming naar een agentschap niet aan de orde vanwege het enkele feit dat de Regeling agentschappen in artikel 4 onder meer als instellingsvoorwaarde voor een agentschap een verwachte omzet of verwachte ontvangsten eist van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis. De NIWO voldoet hier niet aan.

Ad 3. Ten aanzien van de taken en bevoegdheden van de NIWO als publiekrechtelijk zbo, en van haar organen, adviseert de Afdeling advisering om de taken en bevoegdheden en de onderlinge verhouding tussen de organen nader in het wetsvoorstel te regelen en de gemaakte keuzes met betrekking tot de positie van de verschillende organen dragend toe te lichten.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn naar aanleiding van dit advies aangepast.

In de artikelen 4.3a en 4.3b van het wetsvoorstel zijn de taken van de directie en de raad van advies thans nader omschreven.

In de toelichting is nader uiteengezet waarom de raad van advies niet als raad van toezicht kan worden gekwalificeerd ondanks dat zijn adviestaken mede toezichtselementen omvatten.

Ten aanzien van de sectorraad is de toelichting verduidelijkt. Ten onrechte werd hier gesproken van participatie, terwijl betrokkenheid beoogd wordt. Mogelijk is hierdoor bij de Afdeling advisering een verkeerd beeld ontstaan. Bedoeling is niet meer dan dat de sectorraad invulling geeft aan de eis die artikel 19 van de Kaderwet zbo's hierover stelt.

Ad 4. Terecht wijst de Afdeling advisering erop dat de aanwijzingen voor de regelgeving voor zbo's voorschrijven dat de zittingstermijn van de leden in de instellingswet wordt vastgelegd. Het wetsvoorstel is hierop aangepast, waarbij overeenkomstig de bepaling ten aanzien van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen de zittingsduur voor de directeur bepaald is op vier jaar, met een mogelijkheid van eenmalige verlenging.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W14.16.0006/IV
's-Gravenhage, 11 maart 2016

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2016, no.2016000083, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wegvervoer goederen in verband met omvorming van de Stichting NIWO tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt het privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan Stichting NIWO om te vormen naar een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zij adviseert allereerst nader uiteen te zetten waarom de status van zelfstandig bestuursorgaan wordt gehandhaafd en niet gekozen is voor een agentschap. In de tweede plaats adviseert zij om in de toelichting in te gaan op de verhoudingen tussen de verschillende organen van de NIWO en de rol van de raad van advies alsmede die van de sectorraad. Daarbij is het wenselijk een duidelijke keuze te maken tussen een raad van advies en een van de sector onafhankelijke raad van toezicht, die keuze dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. De Afdeling adviseert tevens nader toe te lichten hoe de belangrijk geachte participatie van maatschappelijke organisaties zich verhoudt tot de keuze om vertegenwoordigers daarvan in de sectorraad op te nemen, die keuze dragend te motiveren, en als dat niet mogelijk is het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Daarnaast adviseert de Afdeling om de taken en bevoegdheden van de directie, de raad van advies en de sectorraad, met inachtneming van het vorenstaande, in het wetsvoorstel op te nemen.

1. Inleiding

De Wet wegvervoer goederen (Wwg), zoals die thans luidt, belast de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (Stichting NIWO) met publiekrechtelijke taken, vooral op het gebied van vergunningverlening voor het wegtransport.¹ Voor de uitvoering van die taken zijn in de Wwg aan de Stichting NIWO bevoegdheden geattribueerd. De Stichting NIWO is daarmee een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet) is op de Stichting NIWO van toepassing.² Het wetsvoorstel beoogt de Wwg te wijzigen teneinde de Stichting NIWO om te vormen naar een krachtens publiekrecht ingesteld zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (NIWO).

2. Keuze voor handhaving van de status van zelfstandig bestuursorgaan

Bij brief van 13 mei 2014 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn beleid ten aanzien van zbo's.³ De eerste doelstelling van dat beleid betreft transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de uitoefening van publieke taken. Daarbij is uiteengezet dat voor het parlement de situatie maximaal transparant is, als de publieke taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Uitvoering van publieke taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook de norm die centraal staat in het zbo-beleid. Het kabinet streeft aldus naar zo weinig mogelijk zbo's. Verder is uiteengezet dat de wetgever niettemin soms tot de instelling van een zbo kan besluiten. Daarbij wijst het kabinet op de drie zogenoemde instellingscriteria die in de Kaderwet zijn opgenomen en geeft hij aan dat deze criteria noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden voor een zbo-status zijn.⁴ Er is volgens het kabinet altijd een aanvullende motivering nodig.⁵

De brief van 13 mei 2014 bevat ook de conclusies van het kabinet over het rapport van het onderzoek naar de herpositionering van zbo's (hierna: het rapport Herpositionering).⁶ In dit rapport is vermeld dat de taken van NIWO zich goed lenen om te worden uitgevoerd door een agentschap. Als alternatief is

¹ Artikel 4.1, eerste lid, van de Wwg.

² Artikel 4.1, derde lid, van de Wwg.

³ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

⁴ Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet kan een zbo uitsluitend worden ingesteld indien: er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid; er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

⁵ Als voorbeelden worden genoemd dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid, of dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.

⁶ Rapport van dhr. De Leeuw van ABDTOPConsult van mei 2013, Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79.



genoemd de onderbrenging bij andere zbo's.⁷ Het kabinet stelt zich in de brief van 13 mei 2014 op het standpunt dat een individuele businesscase de meerwaarde moet aantonen en de risico's in beeld moet brengen van de opties die in het rapport Herpositionering worden genoemd.

De toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel doet verslag van de uitkomsten van de businesscase en stelt dat de publiekrechtelijke organisatievorm als meest realistische naar voren is gekomen.⁸ De toelichting vermeldt verder hetgeen de Minister voor Wonen en Rijksdienst (mede-ondertekenaar van het voorliggende wetsvoorstel) in zijn Jaarbrief 2015 met betrekking tot zbo's over de Stichting NIWO heeft gesteld: 'De (weg)transportsector wordt zowel vanuit het kabinet als vanuit de EG gezien als kwetsbare sector en is aangewezen als topsector. Daarbij past een zelfstandige positie van de NIWO. Gelet op de kwalitatief goed draaiende instelling, de efficiënte taakuitvoering en verwachte transitiekosten heeft de minister besloten om de NIWO om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo en thans geen verdergaande aanpassing van de organisatievorm door te voeren. Zodoende wordt zowel de governance ten aanzien van de NIWO verbeterd en in lijn gebracht met het kabinetsbeleid ten aanzien van organisaties in de (semi) publieke sector, als de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd'.⁹

In de toelichting is niet uiteengezet hoe de keuze voor handhaving van de zbo-status en de redenen die daarbij een rol hebben gespeeld zich verhouden tot de instellingscriteria voor een zbo uit de Kaderwet. Daardoor wordt onvoldoende duidelijk waarom de taken van de NIWO – gelet op het kabinetsbeleid en meer in het bijzonder op hetgeen in de brief van 13 mei 2014 over de taken van de NIWO wordt opgemerkt – niet door een organisatie in de vorm van een agentschap zouden kunnen worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door daarin, met inachtneming van het vorenstaande, nader uiteen te zetten waarom de zbo-status van de NIWO wordt gehandhaafd.

3. Taken en bevoegdheden van de organen van de NIWO

De Afdeling ziet aanleiding om over de voorgestelde vormgeving van de NIWO als publiekrechtelijk zbo de volgende opmerkingen te maken.

a. Regeling in de wet

Het wetsvoorstel bepaalt dat de NIWO een directie en een raad van advies heeft.¹⁰ In het wetsvoorstel is echter niet geregeld dat de bevoegdheden die aan de NIWO zijn geattribueerd, toekomen aan de directie.¹¹ Evenmin is in het voorstel geregeld wat de taken en bevoegdheden van de raad van advies zijn. Het wetsvoorstel regelt wel dat de NIWO ten behoeve van haar werkwijze een reglement opstelt, dat de goedkeuring van de Minister behoeft en dat bepalingen omvat over de taken en verantwoordelijkheden van de binnen de NIWO functionerende organen.¹² Daaruit moet worden afgeleid dat het de bedoeling is dat in het reglement wordt geregeld dat de bevoegdheden van de NIWO toekomen aan de directie en voorts dat in het reglement de taken en de bevoegdheden van de raad van advies worden geregeld. Dat is onwenselijk. Als algemeen uitgangspunt geldt immers dat indien binnen een rechtspersoon naast het publiekrechtelijk zbo nog andere organen worden ingesteld, in de instellings-

⁷ Bij opheffing van het zbo zou onderbrenging van de taken bij Agentschap NL (thans: Rijksdienst voor ondernemend Nederland) kunnen plaatsvinden. Als alternatief is genoemd onderbrenging van de taken van de NIWO bij het CBR of de RDW. Zie blz. 108 en 109 van het rapport.

⁸ Het betreft het rapport 'Positionering NIWO' van 4 maart 2014, opgesteld door adviesbureau Berenschot. De toelichting vermeldt: 'Van de daarin onderzochte mogelijkheden is als meest realistische de publiekrechtelijke organisatievorm naar voren gekomen, met behoud van een eigen identiteit en herkenbaarheid. Dit model, waarbij de NIWO als zelfstandige entiteit blijft bestaan, biedt de garantie voor kosteneffectiviteit waarbij – bovendien – financiële transparantie voorop staat. Alleen al vanwege het feit dat de NIWO geheel tariefgefinancierd is en naar het oordeel van het kabinet ook moet blijven, is dit een zeer belangrijk gegeven bij de keuze van het kabinet.'

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 113. De aangehaalde passage staat in de bijlage getiteld 'Voortgangsrapportage zbo-implementatietrajecten eind februari 2015', blz. 10.

¹⁰ Het voorgestelde artikel 4.3 van de Wwg.

¹¹ Er kan geen misverstand over bestaan dat het de bedoeling is dat alle bevoegdheden die aan de NIWO zijn geattribueerd toekomen aan de directie. De Kaderwet kent als uitgangspunt dat een publiekrechtelijk zbo leden heeft (zie bijvoorbeeld de artikelen 12, 13 en 14 van de Kaderwet), zodat er – wat de NIWO betreft – van moet worden uitgegaan dat de directieleden de leden van het zbo NIWO zijn. Oftewel, de directie vormt het zbo NIWO.

¹² Het voorgestelde artikel 4.2, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder b, van de Wwg.



wet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen worden vastgelegd.¹³ In het wetsvoorstel dienen derhalve de taken en bevoegdheden van de organen van de NIWO alsnog te worden opgenomen. Bij het bepalen van die taken en bevoegdheden is het volgende van belang.

b. Raad van advies

In het kabinetsbeleid – dat is vervat in de hiervoor genoemde brief van 13 mei 2014 – is uiteengezet dat de Kaderwet zbo's weliswaar niet voorziet in andere wettelijke organen dan de Minister en het zbo, maar dat er in bijzondere gevallen ruimte moet zijn voor een extra orgaan als dat nodig is. Volgens het kabinetsbeleid ligt in deze gevallen een raad van advies eerder in de rede dan een raad van toezicht.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is gerefereerd aan de desbetreffende passages uit het kabinetsbeleid.¹⁴ De Afdeling constateert dat in het wetsvoorstel

- in overeenstemming met het kabinetsbeleid – wordt voorgesteld om een raad van advies in te stellen. Het wetsvoorstel, noch de toelichting geeft echter enige duidelijkheid over de taken en bevoegdheden die de wetgever wat betreft de raad van advies in dit geval voor ogen staan. In de toelichting wordt wel melding gemaakt van het advies over het wetsvoorstel van de raad van beheer en de directie van de huidige Stichting NIWO.¹⁵ In dit advies is ingegaan op het reglement en de rol van de raad van advies. Hierover is vermeld: 'Voor de praktijk zal vanzelfsprekend het in artikel 4.2 bedoelde reglement van belang zijn. Juist daarin worden immers de onderscheiden rollen en onderlinge relaties beschreven en zal moeten worden geborgd dat – zoals de Kaderwet dat ook eist – de sector in de gelegenheid is voorstellen tot verbetering van werkwijzen en procedures te doen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de advies- en toezichtsrol van de Raad van Advies.' Deze passage doet vermoeden dat de raad van advies van de NIWO niet, althans niet uitsluitend de rol van adviseur zal krijgen maar (ook) toezichthoudende taken zal vervullen.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat een duidelijke, dragend gemotiveerde keuze wordt gemaakt tussen een raad van advies met adviserende taken en een raad van toezicht met toezichthoudende taken. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de NIWO onder meer zogenoemde communautaire vergunningen verleent voor het uitoefenen van het beroep van ondernemer van goederenvervoer. Die taak met betrekking tot vergunningen voor nieuwe toetreders zou aanleiding kunnen vormen om in dit specifieke geval een van de sector onafhankelijke raad van toezicht in te stellen.

c. Sectorraad

- i. De toelichting vermeldt dat in het reglement invulling zal worden gegeven aan de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan de in artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet vervatte eis dat personen en instellingen die met de NIWO te maken hebben, de gelegenheid krijgen om voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. Daartoe zal volgens de toelichting een sectorraad worden ingesteld waarin de organisaties waaruit thans het bestuur van de Stichting NIWO mede bestaat, zullen zijn vertegenwoordigd.¹⁶ Het wetsvoorstel, noch de toelichting geven echter nadere duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de sectorraad. Nu ook, zoals hiervoor is weergegeven, onduidelijk is wat de taken en bevoegdheden van de raad van advies zijn, is een antwoord op de vraag welke rol de sectorraad in verhouding tot de directie en de raad van advies zal kunnen gaan spelen wenselijk.
- ii. Met de Aanpassingwet zbo's lenM aan de Kaderwet zbo's is de privaatrechtelijke zbo-status van de Stichting NIWO gehandhaafd.¹⁷ In het advies over het desbetreffende wetsvoorstel heeft de Afdeling opgemerkt dat die keuze in het licht van artikel 4 van de Kaderwet, waaruit volgt dat privaatrechtelijke vormgeving van een zbo uitzondering is, nadere toelichting verdient.¹⁸ Bij de Aanpassingswet is in het nader rapport – en alsnog in de memorie van toelichting – vermeld dat

¹³ Aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving: Indien binnen een organisatie of rechtspersoon naast het publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan nog andere organen of nevenorganen worden ingesteld, worden in de instellingswet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen vastgelegd. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband worden gewezen op de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen waarin onder meer het UWV als publiekrechtelijk zbo (met rechtspersoonlijkheid) is ingesteld. In artikel 6 van deze wet is bepaald dat de raad van bestuur de taken en bevoegdheden uitoefent die aan het UWV zijn opgedragen. Verder kan worden gewezen op de Wegenverkeerswet 1994 waarin onder meer het CBR als publiekrechtelijk zbo (met rechtspersoonlijkheid) is ingesteld. In artikel 4ae van die wet is bepaald dat alle bevoegdheden van het CBR die niet bij of krachtens deze wet aan de raad van toezicht zijn opgedragen, aan de directie toekomen.

¹⁴ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen D en E.

¹⁵ Brief van 7 oktober 2015 met kenmerk Dir/GJO.

¹⁶ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen C, D en E.

¹⁷ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van een aantal wetten, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen die onder de Minister van Infrastructuur en Milieu ressorteren en enige wijzigingen ter actualisatie, vereenvoudiging en verduidelijking.

¹⁸ Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 27 september 2010 (W09.10.0355/IV), Kamerstukken II 2011/12, 33 250, nr. 4.



de privaatrechtelijke status van de NIWO wordt gehandhaafd 'aangezien een belangrijk instellingsmotief de participatie van betrokken maatschappelijke organisaties is'.

Een van de wettelijke instellingscriteria voor een zbo betreft de bedoelde participatie.¹⁹ De Afdeling constateert dat de participatie van maatschappelijke organisaties wat betreft de bestuurstaak van de NIWO van onverminderd belang wordt geacht. Dat blijkt uit de toelichting waarin is vermeld dat het vertrouwen bij de sector en de participatie van de sector succesfactoren zijn in het functioneren van de NIWO.²⁰ In het hiervoor genoemde advies van de Stichting NIWO over het wetsvoorstel wordt dat onderstreept. Verder komt uit de in toelichting genoemde businesscase naar voren dat behoud van een eigen identiteit en herkenbaarheid van belang is. In het rapport van de businesscase is hierover vermeld: 'De NIWO is een organisatie met een sterke identiteit die breed gedragen besluiten neemt. Er is sprake van een relatief hoog percentage 'spontane naleving' door de sector, mede geholpen door een actieve handhaving'.²¹

Het bestuur van de bestaande Stichting NIWO – het privaatrechtelijk zbo – is (onder andere) samengesteld uit leden die worden benoemd door representatieve organisaties die de onderscheiden belangen ten aanzien van het goederenvervoer vertegenwoordigen.²² In de voorgestelde bestuursstructuur zullen de vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke organisaties zitting nemen in de sectorraad. Dat staat op gespannen voet met het algemene uitgangspunt dat indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht, in de instellingswet wordt bepaald dat personen afkomstig van maatschappelijke organisaties in het zbo worden benoemd.²³ Blijkens de toelichting staat het de wetgever voor ogen dat met de instelling van de sectorraad invulling wordt gegeven aan de in artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet vervatte eis dat personen en instellingen die met de NIWO te maken hebben, de gelegenheid krijgen om voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. Het doen van voorstellen tot verbeteringen en werkwijzen en procedures kan echter niet worden gekwalificeerd als participatie in die zin dat sprake is van enige beslissingsbevoegdheid.²⁴

Het wetsvoorstel, in samenhang gezien met de toelichting, maakt onvoldoende inzichtelijk dat daadwerkelijk recht wordt gedaan aan de participatie van betrokken maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming van de NIWO en behoeft op dit punt een dragende motivering.

d. Conclusie

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de verhoudingen tussen de verschillende organen van de NIWO en de rol van de raad van advies alsmede die van de sectorraad. Zij adviseert daarbij een duidelijke keuze te maken tussen een raad van advies met uitsluitend adviserende taken en een van de sector onafhankelijke raad van toezicht, die keuze dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. De Afdeling adviseert tevens nader toe te lichten hoe de belangrijk geachte participatie van maatschappelijke organisaties zich verhoudt tot de keuze om vertegenwoordigers daarvan in de sectorraad op te nemen, die keuze dragend te motiveren, en als dat niet mogelijk is het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Daarnaast adviseert de Afdeling om de taken en bevoegdheden van de directie, de raad van advies en de sectorraad, met inachtneming van het vorenstaande, in het wetsvoorstel op te nemen.

4. Zittingsduur van de directieleden

Het wetsvoorstel regelt niet de zittingsduur van de directieleden.²⁵ De toelichting vermeldt hierover dat ervan is afgezien een maximale zittingsduur te regelen omwille van de continuïteit van de bedrijfsvoering.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de zittingsduur in de instellingswet wordt geregeld.²⁶ Zonder nadere toelichting valt niet in te zien dat een wettelijke regeling van de zittingsduur – desgewenst met de mogelijkheid van herbenoeming – de continuïteit van de bedrijfsvoering van de NIWO in gevaar

¹⁹ Artikel 3 van de Kaderwet geeft drie instellingsmotieven voor een zbo.

²⁰ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen D en E.

²¹ Pagina 9 van het rapport.

²² Dit is geregeld in het huidige artikel 4.3 van de Wwg. Dit artikel komt met het wetsvoorstel te vervallen. In het rapport van Berenschot is vermeld dat de Raad van Beheer van de Stichting NIWO negen leden telt. Zeven leden zijn benoemd door de organisaties in het wegvervoer, te weten TLN (3 leden), FNV (1 lid), CNV (1 lid), EVO (1 lid), VERN (1 lid). Daarnaast zijn er twee onafhankelijke leden die door de Minister zijn benoemd.

²³ Aanwijzing 124e, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁴ Zie op dit punt ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 14 september 2012 over het voorstel van wet houdende regels omtrent de Kamer van Koophandel, (W15.12.0232/IV), Kamerstukken II 2012/13, 33 553, nr. 4.

²⁵ De Kaderwet kent op dit punt geen algemene regeling.

²⁶ Aanwijzing 124e, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



zou brengen. De Afdeling adviseert derhalve om in de toelichting nader te motiveren waarom in het voorstel geen maximale zittingsduur van de directieleden is opgenomen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet wegvervoer goederen in verband met omvorming van de Stichting NIWO tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het omwille van een verbeterd toezicht door de centrale overheid op zelfstandige bestuursorganen wenselijk is om de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie om te vormen naar een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet wegvervoer goederen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt de definitie van NIWO vervangen door:

NIWO: de in artikel 4.1 bedoelde organisatie;.

B

Artikel 4.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste tot en met derde lid tot tweede tot en met vierde lid, wordt een lid toegevoegd luidende:

1. Er is een Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, in het maatschappelijk verkeer aangeduid als NIWO. De organisatie bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd te Rijswijk.

2. In het vierde lid (nieuw) wordt na ' van toepassing' ingevoegd: , met uitzondering van artikel 15 van die wet.

C

Artikel 4.2 komt te luiden:

Artikel 4.2

1. De NIWO stelt ten behoeve van haar werkwijze een reglement op, dat de goedkeuring van Onze Minister behoeft.
2. Het reglement, bedoeld in het eerste lid, omvat in elk geval bepalingen omtrent:
 - a. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan artikel 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;
 - b. taken en verantwoordelijkheden van de binnen de NIWO functionerende organen.

D

Artikel 4.3 komt te luiden:

Artikel 4.3

De NIWO heeft een directie en een raad van advies.

E

Na artikel 4.3 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:



Artikel 4.3a

1. De directie is belast met de dagelijkse leiding van de NIWO. Zij bestaat uit maximaal twee leden.
2. Het lidmaatschap van de directie is onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van advies.
3. De directie vertegenwoordigt de NIWO in en buiten rechte.
4. De directie kan onder haar verantwoordelijkheid de vertegenwoordiging, bedoeld in het derde lid, opdragen aan een of meer directieleden of andere personen. Zij kan bepalen dat deze vertegenwoordiging uitsluitend betrekking heeft op bepaalde onderdelen van de taak van de NIWO dan wel op bepaalde aangelegenheden.
5. In geval van schorsing of ontstentenis van een lid van de directie voorziet Onze Minister in de waarneming van diens functie.

Artikel 4.3b

1. De raad van advies bestaat uit drie leden, onder wie de voorzitter.
2. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van de raad van advies.
3. Bij de benoeming van de voorzitter hoort Onze Minister de raad van advies.
4. 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.
5. De voorzitter en de overige leden van de raad van advies worden benoemd voor een tijdvak van vier jaren en zijn aansluitend eenmalig voor een tijdvak van vier jaren herbenoembaar.
6. Aan de leden van de raad van advies kan tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen ontslag worden verleend.
7. Zolang in een vacature van de raad van advies niet is voorzien, vormen de overblijvende leden de raad van advies, met de bevoegdheid van de volledige raad van advies. Betreft het de vacature van de voorzitter, dan wijzen de overblijvende leden uit hun midden een lid aan dat tijdelijk als voorzitter fungeert.
8. Indien een lid wordt benoemd ter vervanging van een tussentijds opengevallen plaats, bepaalt Onze Minister het tijdvak van benoeming.

Artikel 4.3c

1. Onze Minister kan aan de leden van de raad van advies, ten laste van de NIWO, een vergoeding toekennen voor hun werkzaamheden.
2. De leden van de raad van advies hebben aanspraak op vergoeding van de door hen in de uitoefening van hun functie gemaakte reis- en verblijfkosten.
3. De NIWO voorziet in het secretariaat van de raad van advies.

F

Artikel 4.4 wordt als volgt gewijzigd:

- a. Het eerste lid vervalt.
- b. Het tweede tot en met vierde lid worden vernummerd tot eerste tot en met derde lid.

G

Na artikel 4.6 worden in hoofdstuk 4 drie artikelen ingevoegd, luidende:



Artikel 4.7

1. Waar in deze wet dan wel de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de goedkeuring van Onze Minister is vereist, verleent dan wel onthoudt deze die goedkeuring binnen zes weken na de datum van ontvangst van de aan goedkeuring onderhevige stukken, met uitzondering van de in artikel 2.8a, vijfde lid vereiste toestemming.
2. Met goedkeuring dan wel instemming wordt gelijkgesteld het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn zonder dat de goedkeuring dan wel de instemming is verleend of onthouden.

Artikel 4.8

Zolang de begroting niet is goedgekeurd, is de directie gerechtigd gedurende ten hoogste zes maanden van het nieuwe boekjaar voor iedere maand uitgaven te doen ter grootte van 115% van een twaalfde deel van de begroting van het voorafgaande boekjaar.

Artikel 4.9

1. Indien de NIWO een bij of krachtens een andere wet dan deze wet opgedragen taak naar het oordeel van Onze Minister niet langer naar behoren verricht, kan Onze Minister de nodige voorzieningen treffen na overleg met Onze Minister wie het aangaat.
2. Beleidsregels omtrent de uitoefening van de bij of krachtens andere wetten dan deze wet aan de NIWO opgedragen taken worden door Onze Minister vastgesteld in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat.

Artikel II

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet gaan de vermogensbestanddelen van de Stichting NIWO onder algemene titel over op de NIWO.

Artikel III

Archiefbescheiden van de Stichting NIWO betreffende zaken die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet nog niet zijn afgedaan, worden overgedragen aan de NIWO voor zover zij niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Artikel IV

In wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij de Stichting NIWO is betrokken, treedt met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de NIWO in de plaats van de Stichting NIWO.

Artikel V

Bij de eerste samenstelling van de raad van advies van de NIWO benoemt Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, in afwijking van artikel 4.3b, derde lid, van de Wet wegvervoer goederen, de voorzitter van de raad van advies zonder dat hij de raad hoort.

Artikel VI

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de Wet wegvervoer goederen (Wwg) te wijzigen teneinde de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO), die krachtens privaatrecht is opgericht, om te vormen naar een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

De NIWO valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M). Zij heeft, historisch verklaarbaar, de stichting als rechtsvorm en is hiermee een privaatrechtelijk zbo. Binnen het domein van het ministerie van I&M wijkt deze organisatievorm en de daarmee samenhangende governance af van de andere, publiekrechtelijk georganiseerde zbo's.

De NIWO voert uitsluitend in de wet en regelgeving verankerde publiekrechtelijke taken uit. Voor de uitvoering van deze taken zijn aan de NIWO in de Wwg bevoegdheden geattribueerd. Op de NIWO is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) grotendeels van toepassing.

Aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is het op 29 oktober 2012 door het kabinet gepresenteerde Regeerakkoord 'Bruggen Slaan'. In dit regeerakkoord (XIII, Bestuur, p. 43) geeft het kabinet aan te willen nagaan of voor alle bestaande zbo's de zbo-vorm de meest geëigende vorm is. Gedachte hierachter is dat het beleggen van publieke taken bij zbo's met zich meebrengt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken beperkt is.

In het op 20 maart 2014 aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden document 'Bestuur op afstand, vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk' (Kamerstukken II 2013–2014, 31 490, nr. 142) adviseert de Algemene Rekenkamer om bij voorname tot wijziging van de positionering van een zbo scherp te overwegen of de nieuwe positionering een goede balans creëert van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor instellingen enerzijds, inclusief goed werkende systemen van horizontale checks & balances, en de mogelijkheid tot politieke sturing anderzijds.

Op verzoek van het kabinet is in opdracht van de NIWO en onder verantwoordelijkheid van de Minister van I&M een businesscase opgesteld. Van de daarin onderzochte mogelijkheden is als meest realistische de publiekrechtelijke organisatievorm naar voren gekomen, met behoud van een eigen identiteit en herkenbaarheid. Dit model, waarbij de NIWO als zelfstandige entiteit blijft bestaan, biedt de garantie voor kosteneffectiviteit waarbij – bovendien – financiële transparantie voorop staat. Alleen al vanwege het feit dat de NIWO geheel tariefgefinancierd is en naar het oordeel van het kabinet ook moet blijven, is dit een zeer belangrijk gegeven bij de keuze van het kabinet.

In de op 11 mei 2015 aan de Tweede Kamer gepresenteerde Jaarbrief 2015 beleid met betrekking tot zbo's (Kamerstukken II 2014–2015, 25 268, nr. 113) stelt de Minister voor Wonen en Rijksdienst in dit verband nog: 'De (weg)transportsector wordt zowel vanuit het kabinet als vanuit de EG gezien als kwetsbare sector en is aangewezen als topsector. Daarbij past een zelfstandige positie van de NIWO. Gelet op de kwalitatief goed draaiende instelling, de efficiënte taakuitvoering en verwachte transitiekosten heeft de minister besloten om de NIWO om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo en thans geen verdergaande aanpassing van de organisatievorm door te voeren. Zodoende wordt zowel de governance ten aanzien van de NIWO verbeterd en in lijn gebracht met het kabinetsbeleid ten aanzien van organisaties in de (semi) publieke sector, als de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd'.

Op grond van artikel 6 van de Kaderwet zbo's is de minister voor Wonen en Rijksdienst medeondertekenaar van dit wetsvoorstel.

1. Consultatie

Dit wetsvoorstel is via internetconsultatie aan belanghebbenden voorgelegd.

Tevens is over het voorstel via het bestuur van de Stichting NIWO de achterban geconsulteerd van de organisaties die in dit bestuur zijn vertegenwoordigd. In het bestuur van de NIWO hebben naast de door de Minister van I&M benoemde twee onafhankelijke leden vertegenwoordigers zitting van organisaties van transportondernemingen, verladers, eigen rijders en werknemers.

Dit heeft geleid tot een unaniem positief advies. De internetconsultatie heeft geen reacties opgeleverd.

3. Administratieve lasten en gevolgen voor het bedrijfsleven

Het onderhavige wetsvoorstel geeft geen administratieve lasten en heeft ook geen andere gevolgen voor bedrijven of burgers.



II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 1.1 en 4.1)

In deze artikelen komt tot uiting dat de attributie van bevoegdheden wordt verleend aan de thans bij wet ingestelde NIWO, die na deze publiekrechtelijke instelling niet meer de stichting als rechtsvorm zal hebben.

De rechtspositie van de medewerkers in dienst van de NIWO zal echter ongewijzigd blijven. Artikel 15 van de Kaderwet zbo's, dat de rechtspositie van door ministeries aangestelde ambtenaren van toepassing verklaart op medewerkers van zbo's, blijft daarom buiten toepassing. Reden hiervoor is dat omzetting van de thans geldende arbeidsvoorwaarden bij de NIWO naar arbeidsvoorwaarden van rijksambtenaren nodeloos kosten met zich meebrengt. Zo kent de NIWO een 40-urige werkweek met daarop afgestemd loon. Omzetting van arbeidsvoorwaarden naar die van rijksambtenaren zou tot een overgangsregeling leiden waarbij verworven rechten voor lange tijd gerespecteerd zouden moeten worden. Dit zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de tarieven, daar de NIWO volledig tariefgefinancierd is. Het kabinet acht dit ongewenst.

Wel zal de voor de medewerkers geldende pensioenregeling, die momenteel is ondergebracht bij een verzekeraar, verplicht worden ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Artikel I, onderdeel C (artikel 4.2)

In het in dit artikel genoemde reglement zal in ieder geval invulling worden gegeven aan de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan de in artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet zbo's vervatte eis dat personen en instellingen die met de NIWO te maken hebben, de gelegenheid krijgen om voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. Hiertoe zal een sectorraad worden ingesteld, waarin de organisaties, waaruit thans het bestuur mede bestaat (transportondernemingen, verladers, eigen rijders en werknemers) zullen zijn vertegenwoordigd.

Artikel 4.2 bevatte oorspronkelijk de verplichting aan de NIWO om haar beleidsregels in de Staatscourant bekend te maken. Deze bepaling is niet langer nodig nu de Algemene wet bestuursrecht hierin voorziet.

Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 4.3 tot en met 4.3c)

Overeenkomstig het beleidskader voor de vorming van zbo's, zoals neergelegd in de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst d.d. 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013–2014, 25 268, nr. 83) worden op grond van dit wetsvoorstel twee organen ingesteld, te weten een directie en een raad van advies. De benoemings-, schorsings- en ontslagbevoegdheden voor beide organen ligt in handen van de Minister van I&M.

Het kabinet acht het verantwoord om een raad van advies in te stellen als die raad, mits bemenst door krachtige en deskundige personen, voor de balans kan zorgen binnen de organisatie van de NIWO als adviseur, maar ook als tegenwicht van de directie. Uiteraard wordt de bevoegdheidsverdeling zodanig vormgegeven dat binnen de grenzen van de standaard-bevoegdheidsverdeling van de Kaderwet zbo's wordt gebleven. Het functieprofiel voor de leden van de raad, en de wijze waarop aan de in te stellen sectorraad wordt vormgegeven, zal moeten zorgen voor vertrouwen bij, en participatie van, de sector, net zoals dat nu het geval is in het bestuur, een van de succesfactoren in het functioneren van de NIWO.

Voor de bepalingen betreffende de organen van de NIWO, hun samenstelling en de benoeming van de leden van de verschillende organen is aangesloten bij de bepalingen die sinds de inwerkingtreding van de Aanpassingswet zbo's lenM aan de Kaderwet zbo's voor het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) gelden. Dit met dien verstande dat voor de leden van de directie, omwille van de continuïteit van de bedrijfsvoering, geen maximale zittingsduur zal gelden.

De minister zal hun functioneren elke vier jaar in samenspraak met de raad van advies evalueren.

Artikel I, onderdeel F (artikel 4.4)

De NIWO heeft als publiekrechtelijk zbo geen statuten. De bepaling hieromtrent kan daarom vervallen.

Artikel I, onderdeel G (artikelen 4.7 tot en met 4.9) en artikelen II tot en met VI

Ook voor de bepalingen met betrekking tot de begroting en de bevoegdheden van de minister van I&M, alsmede voor het overgangsrecht voor de overgang van de NIWO van de privaatrechtelijke stichtingsvorm naar de publiekrechtelijke zbo, is aangesloten bij de bepalingen die voor het CBR gelden.

De termijn van zes weken in artikel 4.7 is een waarborg voor de NIWO. De in dit artikel opgenomen uitzondering heeft geen betrekking op goedkeuringen in de sfeer van de Kaderwet zbo's.



Het percentage van 115% in artikel 4.8 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.

Voor het geval dat de NIWO taken op het beleidsterrein van een andere minister dan de Minister van IenM uitvoert, vult artikel 4.9, eerste lid, artikel 23 Kaderwet zbo's aan.

Artikel 4.9, tweede lid, geeft een aanvulling op de gevallen waarin artikel 21 Kaderwet zbo's, de grondslag voor de bevoegdheid aan de minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo, niet voorziet, namelijk dat het zbo taken uitoefent die andere ministers daaraan opdragen.

Mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst,

De Minister van Infrastructuur en Milieu,