

Vergaderjaar 2015–2016

34 460

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

Nr. 3

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) 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 voornemens 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.

2. 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. Voorts zal dit reglement bepalingen bevatten over de werkwijze van, en samenwerking tussen, directie en raad van advies en de wijze waarop aan de Minister van I&M voorstellen zullen worden gedaan voor de samenstelling.

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.

Bij de vormgeving van de governance van de NIWO is, in de lijn van het kabinetsbeleid, uitgangspunt dat een goede balans ontstaat van de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van het zbo enerzijds en de mogelijkheid van politieke sturing anderzijds. Het kabinet acht het daarom wenselijk en verantwoord om een raad van advies in te stellen die, mits bemenst door

deskundige en ervaren personen, voor balans zorgt binnen de organisatie van de NIWO, als adviseur maar ook als tegenwicht van de directie. Dit betekent dat de raad van advies de Minister kan adviseren over bijvoorbeeld de realisatie van de doelstellingen van de NIWO, de opzet en werking van de interne risico-beheersings- en controlesystemen, het financiële verslaggevingsproces en de naleving van wet- en regelgeving. Bij de samenstelling van de raad zal ervoor moeten worden zorggedragen dat de deskundigheden van de leden op deze door het kabinet wenselijk geachte rol aansluiten.

Uiteraard wordt aan 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 krachtens artikel 4.2 in te stellen sectorraad wordt vormgegeven, zal moeten zorgen voor vertrouwen bij, en betrokkenheid van, de sector, zoals dat nu het geval is in het bestuur, een van de succesfactoren in het functioneren van de NIWO.

Voor de bepalingen betreffende de directie en de raad van advies, 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. Wel dient hierbij de kanttekening gemaakt te worden dat de NIWO, anders dan het CBR en ondanks het feit dat de rol van de raad van advies elementen van toezicht in zich heeft, geen raad van toezicht zal krijgen. Bovenvermelde brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst zegt hierover, dat de bevoegdheden die in de private sfeer zijn belegd bij een Raad van Toezicht, zoals benoeming en schorsing van bestuurders, vaststelling van hun bezoldiging, het goedkeuren van de begroting en van de jaarrekening, in de Kaderwet zbo's aan de Minister zijn toegedeeld. Ingeval een extra orgaan in de rede ligt behoort dat, aldus de brief, geen Raad van Toezicht te worden genoemd als die niet over vergelijkbare bevoegdheden beschikt als raden van toezicht in de private sector. In de formulering van artikel 4.3b, tweede lid, is daarmee uitdrukkelijk rekening gehouden.

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 I&M 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,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus