Evaluatie Nederlandse Emissieautoriteit

Eindrapport



KWINK GROEP

Evaluatie Nederlandse Emissieautoriteit

Eindrapport

Den Haag, 2 / 02 / 2023

Auteur: Bill van Mil
Rogier van Schelven
Paul van Dijk
Luc Donners
Lara Janssen

Status: Eindversie
Versie: Eindrapport

KWINK GROEP

Inhoud

1. Inleiding 5
   - 1.1 Aanleiding 5
   - 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 5
   - 1.3 Onderzoeksmethode 6
   - 1.4 Leeswijzer 7

2. NEa in vogelvlucht 8
   - 2.1 Rol van de NEa in het klimaatbeleid 8
   - 2.2 Missie en visie 9
   - 2.3 Taken 9
   - 2.4 Organisatie 10
   - 2.5 Externe ontwikkelingen 10

3. Governance 12
   - 3.1 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie en doorlichting 12
   - 3.2 Driehoeksmodel (externe governance) 20
   - 3.3 Bestuurlijke en organisatorische inrichting 22
     - 3.3.1 Organisatiestructuur 22
     - 3.3.2 Bestuursvorm 26
     - 3.3.3 Stakeholders 27
     - 3.3.4 Bezwaaradviescommissie 29

4. Doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid 30
   - 4.1 Doeltreffendheid 30
     - 4.1.1. Aanpak op drie pijlers 30
     - 4.1.2. Ambities bedrijfsplan 2021-2024 34
     - 4.1.3. Maatschappelijke effecten van de NEa 37
     - 4.1.4. Conclusies en aanbevelingen doeltreffendheid 38
   - 4.2 Doelmatigheid 39
     - 4.2.1. Overzicht doelmatigheidsindicatoren 39
     - 4.2.2. Reflectie op doelmatigheidsindicatoren 41
     - 4.2.3. Conclusies en aanbevelingen doelmatigheid 42
   - 4.3 Rechtmatigheid 43
     - 4.3.1. Analyse controleverklaringen ADR 43
     - 4.3.2. Analyse juridisch track record 44
     - 4.3.3. Conclusies over rechtmatigheid 45

5. Groei en professionalisering 46
   - 5.1 Beheerste groei en verdere professionalisering 46
     - 5.1.1 Randvoorwaarden voor ontwikkeling 47
     - 5.1.2 Relevante issues bij ontwikkeling 51
     - 5.1.3 Ontwikkelmatrix 52
     - 5.1.4 Aandachtspunten gedrag, structuur, processen 53
   - 5.2 Beantwoording specifieke vragen ontwikkeling NEa 58
     - 5.2.1 Best practices en lessen 58
     - 5.2.2 Kennisontwikkeling 61
     - 5.2.3 Staf- en ondersteunende diensten 62

6. Samenvatting van conclusies en aanbevelingen 68
6.1. Hoe functioneert de governance? 68
6.2. Opereert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig? 70
6.3. Hoe beheerst te groeien en verder te professionaliseren? 72

Bijlage I. Overzicht gesprekspartners 75

1. Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de doorlichting en evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit. In dit inleidende hoofdstuk leest u achtergrondinformatie over de NEa en de aanleiding van deze doorlichting en evaluatie (paragraaf 1.1.), vindt u de onderzoeksvragen die aan dit rapport ten grondslag liggen (paragraaf 1.2.), en beschrijven we de ingezette onderzoeksmethoden (paragraaf 1.3.). We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is de onafhankelijke nationale autoriteit voor toezicht en uitvoering van marktinstrumenten om klimaatverandering tegen te gaan. Het bestuur van de NEa is een onafhankelijk(e) zelfstandig bestuursorgaan (zbo), werkt in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), en het ministerie van Financiën. De organisatie zelf is een agentschap van het ministerie van EZK.

De NEa is een uitvoeringsorganisatie en toezichthouder binnen het beleidsthema Klimaat en draagt bij aan de reductie van CO2-uitstoot en energietransitie in Nederland. De NEa borgt dat bedrijven, die deelnemen aan het Europese emissiehandelsysteem (EU ETS) of vallen onder de wet- en regelgeving voor Hernieuwbare Energie voor Vervoer (EV), voldoen aan hun verplichtingen.

Hiertoe verleent de NEa vergunningen, faciliteert de NEa de handel in CO2-emissierechten en hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's), en beheert de NEa het EU ETS-register en het Register Energie voor Vervoer (REV).

De NEa is bovendien uitvoerder van de nationale CO2-heffing en de minimum-CO2-prijs elektriciteitsopwekking, en ziet toe op de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

Deze doorlichting en evaluatie zijn een onderdeel van een pilot van het ministerie van Financiën om de onderzoeken praktischer en bruikbaarder te maken door de nadruk van de evaluatie te verleggen van slechts het evalueren en terugkijken naar het formuleren van adviezen voor de toekomst.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het centrale doel van dit onderzoek is om antwoord te krijgen op de hoofdvraag:

In welke mate functioneert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig en wat is nodig om de komende vijf jaar beheerst te groeien en tegelijkertijd verder te professionaliseren?

Deelvragen[1]

1. Hoe functioneert de *governance*?
   - *Wat is er gebeurd met de aanbevelingen uit de vorige doorlichting en zbo evaluatie?*

[1] De ordening van de deelvragen is aangepast ten opzichte van de offerte-aanvraag.

- *Hoe kan de NEa het driehoeksturingsmodel goed laten functioneren voor alle partijen met het oog op de toekomst? Wat kan de NEa doen om alle opdrachtgevers goed aan te haken?*
- *Hoe functioneert de huidige bestuurlijke en organisatorische inrichting van de NEa, gegeven de opgaven en de verwachte toekomstige groei, en zijn hierin verbeteringen mogelijk?*

2. Opereert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?
   - *Hoe kijken externe stakeholders aan tegen het functioneren van de NEa, en welke tips hebben zij voor de toekomst? Hoe kijken bedrijven waarop de NEa haar uitvoerende en toezichthoudende taken richt tegen de organisatie aan?*
   - *Is de outcome van het werk van de NEa in lijn met haar publieke doelstellingen taak?*

3. Hoe kan de NEa ervoor zorgen dat de organisatie beheerst groeit en verder professionaliseert?
   - *Wat zijn de best practices voor organisaties die binnen een periode van 5 jaar groeien van ongeveer 75 naar ongeveer 150 fte?*
   - *Wat kan de NEa leren van vergelijkbare organisaties met een vergelijkbare omvang in onze omgeving (CPB, SodM, ANVS)?*
   - *In welke staf- en ondersteuningsfuncties moet geïnvesteerd worden?*
   - *Hoe zorgt de NEa dat de kennis meegroeit binnen de NEa en de continuïteit niet in het gedrang komt?*
   - *Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (ministerie van EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?*

1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben wij gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Via deze methoden zijn zoveel mogelijk relevante feiten, cijfers en opvattingen (percepties) verzameld. Aan de hand van deze feiten, cijfers en percepties zijn wij tot eigen oordeelsvorming gekomen op verschillende onderdelen van deze evaluatie. Hieronder sommen wij de onderzoeksmethoden op en lichten we ze achtereenvolgens kort toe.

- **Bronnenonderzoek**. We zijn het onderzoek gestart met het uitvoeren van een bronnenonderzoek. Voor het bronnenonderzoek zijn zowel openbare documenten als interne documenten die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van EZK en de NEa geraadpleegd. De bestudeerde bronnen betreffen onder andere documenten over wet- en regelgeving, de vorige evaluatie en doorlichting, relevante kamerstukken, Auditdienst Rijk (ADR) rapportages, jaarverslagen, jaarplannen, bedrijfsplannen, verslagen van correspondentie tussen de NEa met het ministerie van EZK, het ministerie van IenW en andere departementen en werkafspraken.
- **Mediascan.** We hebben via LexisNexis een mediascan uitgevoerd. We hebben artikelen verzameld en bestudeerd waarin de NEa is vermeld in de evaluatieperiode.
- **Groepsgesprekken.** Om feiten en cijfers uit het bronnenonderzoek en de mediascan te kunnen duiden en verdiepen voerden we verschillende (groeps-)gesprekken. Voor het beantwoorden van de vragen over de *governance* hebben we gesproken met alle partijen uit de driehoek, de eigenaar (ministerie van EZK), opdrachtgevers (het ministerie van EZK en het ministerie van IenW) en de NEa. Bij de NEa hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de afdelingen Emissiehandel, Energie voor Vervoer en Serviceverlening en Organisatie. Verder hebben we gesproken met de directeur-bestuurder en het bestuur van de NEa. Voor

het beantwoorden van vragen over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid hebben we bovendien gesproken met externe stakeholders, zoals partijen uit het emissiehandel-register en het REV, maar ook met verificateurs en samenwerkingspartners. Voor het beantwoorden van de vragen over de organisatieontwikkeling en professionalisering hebben we naast de partijen uit de driehoek, ook gesproken met organisaties die een vergelijkbare ontwikkeling hebben doorgemaakt (zie ook Bijlage I voor een uitgebreid overzicht van gesprekspartners).

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en een klankbordgroep waarin verschillende partijen vertegenwoordigd waren. De klankbordgroep is twee keer bijeengekomen. Allereerste bij de start van het onderzoek om te spreken over de onderzoeksaanpak en daarna voor het bespreken van de conceptbevindingen. Het onderzoek heeft van oktober 2022 tot en met januari 2023 plaatsgevonden.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beantwoorden we de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 behandelen we de NEa in vogelvlucht. Hierna behandelen we per hoofdstuk de verschillende onderdelen van de evaluatie: *governance* (hoofdstuk 3), doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid (hoofdstuk 4) en groei en ontwikkeling (hoofdstuk 5). We sluiten het rapport af met samenvattende conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2. NEa in vogelvlucht

2.1 Rol van de NEa in het klimaatbeleid

Om de uitstoot van CO2 te verminderen en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen is de NEa verantwoordelijk voor de uitvoering van en toezicht op twee marktinstrumenten, namelijk Emissiehandel en Hernieuwbare Energie voor Vervoer. In het verlengde is de NEa bovendien in de afgelopen jaren verantwoordelijk geworden voor instrumenten die langs de lijn van beprijzing bijdragen aan klimaatdoelen. Een voorbeeld daarvan is de nationale CO2-heffing. De NEa is de onafhankelijke autoriteit voor een betrouwbare uitvoering van en het toezicht op deze marktinstrumenten.

In het Klimaatplan 2021-2030 staat in hoofdlijnen het Nederlandse klimaatbeleid voor de komende jaren beschreven.[2] Twee belangrijke onderdelen van dat beleid zijn de Europese systemen voor emissiehandel en Hernieuwbare Energie voor Vervoer.

- In het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) hebben bedrijven voor elke ton CO2 die ze uitstoten een emissierecht nodig. Het totaal aantal beschikbare rechten is beperkt en gaat ook nog eens elk jaar omlaag. Bedrijven kunnen dus samen steeds minder CO2 uitstoten. Ze kunnen er dan voor kiezen hun CO2-uitstoot te verminderen óf emissierechten te kopen van bedrijven die dat sneller en goedkoper lukt en daardoor emissierechten overhouden die ze kunnen verkopen. Zo stimuleert het EU ETS om te investeren in duurzaamheid.
- Bedrijven die brandstoffen leveren voor vervoer zijn verplicht om jaarlijks een (steeds groter) deel van die brandstoffen uit hernieuwbare energie te laten bestaan: energie uit natuurlijke bronnen die steeds weer worden aangevuld, zoals wind, waterkracht, zon en biomassa. Voor deze leveringen ontvangen ze in het Register Energie voor Vervoer (REV) Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's). Deze HBE's kunnen ze gebruiken om aan hun verplichting te voldoen. Hebben ze daarvoor niet genoeg, dan kunnen ze HBE's kopen van bedrijven die meer hernieuwbare energie hebben geleverd dan ze moesten doen. Hebben ze HBE's over, dan kunnen ze die verkopen aan andere bedrijven. Het loont dus om zoveel mogelijk hernieuwbare energie te leveren.

De NEa ondersteunt en adviseert over de uitvoering van het EU ETS en Hernieuwbare Energie voor Vervoer in Nederland. De NEa wijst emissierechten toe aan bedrijven, verleent vergunningen en zorgt ervoor dat bedrijven emissierechten en hernieuwbare energie kunnen (in)leveren en verhandelen. Daarnaast houdt de NEa toezicht op de CO2-uitstoot van de grote industrie, het gebruik van hernieuwbare energie in vervoer en de naleving van de regels. Tot slot geeft de NEa informatie en advies aan de markt en overheid over behaalde resultaten en relevante ontwikkelingen. Ook toetst de NEa nieuwe regelgeving op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, en adviseert ze de overheid (departementen) hier actief op.

[2] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030.

2.2 Missie en visie

Het is de missie van de NEa om de onafhankelijke nationale autoriteit te zijn voor de uitvoering van en het toezicht op de bovengenoemde marktinstrumenten die bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

De NEa geeft hier ten eerste invulling aan door uitvoering te geven aan de marktinstrumenten. Om ervoor te zorgen dat bedrijven hun verplichtingen nakomen geeft de NEa voorlichting en hulpmiddelen aan bedrijven om de regelgeving omtrent de marktinstrument begrijpelijker en uitvoerbaarder te maken. Als toezichthouder ziet de NEa toe op de naleving en rapporteert daarover. Waar nodig handhaaft de NEa de verplichtingen door sancties zoals bestuurlijke boetes op te leggen. Als laatste geeft de NEa – gevraagd en ongevraagd – advies aan de markt en de overheid over behaalde resultaten, relevante ontwikkelingen en mogelijkheden tot verbetering.

De strategie van de NEa berust op 3 doelstellingen:

1. De NEa is een toonaangevende autoriteit met trotse en deskundige medewerkers.
2. Als excellente toezichthouder en uitvoerder levert de NEa een hoge kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten.
3. De NEa is een betrouwbare, professionele en toekomstbestendige organisatie, waaraan de overheid belangrijke taken kan toevertrouwen.[3]

2.3 Taken

De NEa heeft de volgende (wettelijke) taken:

- Onafhankelijk toezicht op de wetten en regels voor emissiehandel (sinds 2005). *Wet milieubeheer, Artikel 2.2*
- Uitvoeringsorganisatie voor de wet- en regelgeving voor Hernieuwbare Energie voor Vervoer en luchtverontreiniging door brandstoffen (sinds 2011). *Wet milieubeheer, Artikel 2.2*
- Toezichthouder op de naleving van de duurzaamheidseisen aan het gebruik van vaste biomassa bij de productie van energie (sinds 2018). [4]
- CO2-heffing voor de industrie uitvoeren, innen en de naleving waarborgen (sinds 2021).[5]
- Minimum-CO2-prijs elektriciteitsopwekking (sinds 2022).

De aanpak van deze taken berust op drie pijlers:

1. Informeren en faciliteren: de NEa ondersteunt bedrijven met voorlichting en hulpmiddelen voor het naleven van hun verplichtingen.
2. Controleren en handhaven: de NEa toetst of bedrijven hun verplichtingen naleven en treedt wanneer nodig handhavend op.
3. Rapporteren en adviseren: de NEa gebruikt haar kennis en ervaring om als onafhankelijke autoriteit de overheid te informeren over behaalde resultaten, uitvoeringsconsequenties en relevante ontwikkelingen.[6]

[3] Zie: https://www.emissieautoriteit.nl/organisatie-en-klimaatbeleid.
[4] Zie: Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.
[5] Zie: Regeling CO2-heffing voor industrie.
[6] Zie: https://www.emissieautoriteit.nl/organisatie-en-klimaatbeleid.

2.4 Organisatie

De NEa heeft de status van een agentschap (baten-lastendienst).

Het bestuur van de NEa is een onafhankelijk(e) zelfstandig bestuursorgaan (zbo), bestaande uit drie leden benoemd door de minister voor Klimaat en Energie. Het bestuur neemt besluiten die samenhangen met de wettelijke taken van de NEa, zoals de vergunnings- en sanctiebesluiten, en is verantwoordelijk voor de besluiten van de NEa op grond van de Wet Milieubeheer, zowel op het gebied van het EU ETS als op het thema Energie voor Vervoer. Ook houdt het bestuur toezicht op de kwaliteit van de voorbereiding van die besluiten.

De NEa is onderverdeeld in drie domeinen. Elk domein heeft een eigen afdelingshoofd.

1. **Emissiehandel.** Het domein Emissiehandel ondersteunt de uitvoering van het Europese emissiehandelsysteem (EU ETS) in Nederland en houdt daar toezicht op. Tevens bereidt dit domein de nationale CO2-heffing voor en houdt het hier toezicht op.
2. **Energie voor Vervoer.** Het domein Energie voor Vervoer ondersteunt de uitvoeringssystematiek Energie voor Vervoer (EV) in Nederland en houdt daar toezicht op. Daarnaast valt onder dit domein het toezicht op bijstook met vaste biomassa.
3. **Serviceverlening & Organisatie.** Het domein Serviceverlening & Organisatie ondersteunt, faciliteert en adviseert de andere domeinen en het management over onder meer financiën, ICT, planning en control, kwaliteitsmanagement, communicatie en strategische ontwikkelingen. Binnen dit domein vallen ook het secretariaat, de ondersteuning van het bestuur en managementteam, en de NEa Helpdesk, waar bedrijven terechtkunnen met vragen en voor praktische ondersteuning.

De NEa telt momenteel ruim 90 medewerkers.[7] Vanwege de nieuwe taken die naar de NEa vloeien in verband met Fit for 55, gaat de NEa ervan uit dat ze tussen 2022 en 2025 met 25 tot 50% zullen moeten groeien, om deze taakuitbreiding op te kunnen vangen.[8]

2.5 Externe ontwikkelingen

De belangrijkste externe ontwikkelingen/uitdagingen voor de NEa zijn:

Fit for 55

Fit for 55 is een reeks voorstellen om de EU-wetgeving te actualiseren en draagt bij aan de EU klimaatdoelstellingen om in 2030 de netto-uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55% te verminderen. Fit for 55 bevat ook voorstellen voor het vergroten van de inzet van hernieuwbare energie in de zeevaart en de luchtvaart.

Om deze doelstellingen te behalen heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen gedaan in 2021. Hierover is eind 2022 een voorlopig akkoord bereikt:

- Emissies van het zeevervoer onder het EU ETS laten vallen vanaf 2024.
- Uitfaseren van de toewijzing van gratis emissierechten aan de luchtvaart en aan de sectoren die onder het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) moeten vallen.

[7] Zie: https://www.emissieautoriteit.nl/organisatie-en-klimaatbeleid.

[8] Bespreeknotitie BFI-overleg.

- Uitvoeren van CORSIA, de wereldwijde regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart, via het EU ETS.
- Opstellen van een nieuw, op zichzelf staand, voor gebouwen, wegvervoer en kleine industrie.[9]

Landelijke ontwikkelingen

- **Duurzame mobiliteit.** Het ministerie van IenW zet zich extern en intern in voor mobiliteit zonder emissies in 2050.[10]
- **Integraal duurzaamheidskader.** Volgens het kabinet is de inzet van biomassa noodzakelijk in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2030 en 2050. Het uitgangspunt hierbij is dat alleen duurzame biomassa een bijdrage aan die transitie kan leveren en dat duurzame grondstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Het duurzaamheidskader richt zich op de toepassing van alle soorten biogrondstoffen voor klimaatdoeleinden en het gebruik voor energieopwekking en biobrandstoffen.[11]
- **Bijmengverplichting groen gas.** Het kabinet heeft de ambitie dat er per 2030 jaarlijks ten minste twee miljard kubieke meter (2 bcm) groen gas in Nederland wordt geproduceerd. Het kabinet constateert dat een bijmengverplichting een passend instrument kan zijn om de snelle groei van de productie van groen gas te bevorderen. Met een bijmengverplichting worden gasleveranciers verplicht om een bepaalde hoeveelheid groen gas te leveren. Deze verplichting kan ook administratief worden ingevuld; leveranciers hoeven dan niet fysiek groen gas in te kopen en te leveren, maar moeten aan de verplichting voldoen door het inkopen van certificaten van groen gas producenten. De verplichting zal ingaan vanaf 2025. [12]
- **Aanscherping CO2-heffing industrie.** Het deel van de CO2-uitstoot waar industriële bedrijven geen heffing over hoeven te betalen, wordt vanaf 1 januari 2023 kleiner. Bedrijven die veel CO2 uitstoten gaan zo per saldo meer belasting betalen. Het tarief van de CO2-heffing verandert niet vanaf 1 januari 2023. Het kabinet wil in 2024 bepalen of het tarief van de CO2-heffing hoger moet worden vanaf 1 januari 2025.[13]

Bedrijfsplan

De NEa onderscheidt de volgende trends en uitdagingen in het meest recente bedrijfsplan[14]:

- **Versterking aandacht klimaat en emissiereductie.** Uitbreiding van het EU ETS naar nieuwe sectoren zoals luchtvaart en scheepvaart. Op het gebied van EV zijn er ook ambities rond de inzet van duurzame biobrandstoffen in de vervoersector.
- **Financiële druk.** De financiële druk zorgt ervoor dat de NEa de uitvoering van haar taken zo efficiënt mogelijk moet inrichten.
- **Hoge verwachting van toezicht.** Vanwege de groeiende aandacht voor toezicht op klimaat en energiegebied en de organisatieomvang van de NEa, gaat de NEa inzetten op meer risico gestuurd toezicht.
- **Digitalisering.** Vanwege de toenemende digitalisering verwacht de NEa dat meer publieke en private partners zullen vragen om ruwe en onderliggende gegevens van de NEa.

[9] Zie: https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/.
[10] Zie: https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/duurzaamheidsverslag/2019/01/duurzame-mobiliteit#:~:text=Concreet%20richt%20IenW%20zich%20op,%2C%20fiets%20en%2Fof%20deelauto.
[11] Ministerie van IenW, Kamerbrief duurzaamheidskader biogrondstoffen, 2020.
[12] Ministerie van EZK (2022), Kamerbrief bijmengverplichting groen gas.
[13] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/klimaat/co2-heffing#:~:text=Industri%C3%ABle%20bedrijven%20die%20te%20veel,CO2%20uit%20te%20stoten.
[14] NEa, Bedrijfsplan 2021-2024.

3. Governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de NEa. Daarbij kijken we niet alleen naar de huidige *governance* maar bezien we ook de vraag hoe die zich zou kunnen of moeten ontwikkelen in het licht van de verwachte ontwikkelingen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het functioneren (hoofdstuk 4). Daarna gaan we uitgebreid in op de opgaven en verwachte groei.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- *Wat is er gebeurd met de aanbevelingen uit de vorige doorlichting en zbo evaluatie?*
- *Hoe kan de NEa het driehoeksturingsmodel goed laten functioneren voor alle partijen met het oog op de toekomst? Wat kan de NEa doen om alle opdrachtgevers goed aan te haken?*
- *Hoe functioneert de huidige bestuurlijke en organisatorische inrichting van de NEa, gegeven de opgaven en de verwachte toekomstige groei, en zijn hierin verbeteringen mogelijk?*

3.1 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie en doorlichting

Bij de vorige evaluatie en doorlichting zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. De meeste observaties van de evaluatiecommissie hadden betrekking op de *governance*.

Onderzoeksvraag:
Wat is er gebeurd met de aanbevelingen uit de vorige doorlichting en zbo-evaluatie?

Hier bieden wij een overzicht van de aanbevelingen, van de reacties (van de minister van EZK en de NEa) en van de wijze waarop de aanbevelingen in de praktijk zijn ingevuld. Wanneer wordt verwezen naar een reactie van het bestuur van de NEa, betreft dit een reactie van het toenmalige bestuur.

Zbo-evaluatie

Aanbevelingen	Reactie geadresseerden:	Invulling:
Aanbeveling 1. Hef de hybride organisatiestructuur op en maak er één organisatie van. Dit kan in de vorm van een agentschap dan wel een afzonderlijk publiekrechtelijk zbo. De voorkeur gaat uit naar een zbo voor het geheel. Dat vangt bovendien de bezwaren tegen een agentschap op, die nu bestaan vanuit de daarop geënte regelgeving, zoals de omzeteis van minimaal 50 miljoen euro. Deze en andere bezwaren betreffen criteria die het ministerie van Financiën stelt voor het voeren van het baten-lastenstelsel, het administratieve systeem dat bij een agentschap wordt toegepast. Maar vooral geldt dat het waarborgen van de politieke onafhankelijke besluitvorming minder goed gediend is met de agentschapsvorm. Bij een zbo constructie is er meer afstand tot het ministerie. Dat voor omvorming naar hetzij een geheel agentschap, hetzij een volwaardig zbo de wet moet worden gewijzigd en dit tijd kost – minimaal twee jaar – is een gegeven. In de voorgestane constructie blijven de medewerkers van de NEa, net als bij de ANVS die per 1 augustus 2017 als zbo van start is gegaan, ambtenaar. Er is ook geen dwingende noodzaak om dit juridisch snel sluitend te krijgen; i.o. bijbehorende aanpassingen in werkwijze en omgang met verantwoordelijkheden kan al worden geanticipeerd.	**Het ministerie van EZK is het niet eens met de aanbeveling.** Het ministerie van EZK geeft aan geen reden te zien voor een ingrijpende structuurverandering, aangezien de NEa doelmatig functioneert. Volgens het ministerie brengt een structuurverandering te veel kosten met zich mee. Het ministerie van EZK geeft bovendien aan dat de agentschapsstatus voor de NEa een stimulans voor zakelijk en doelmatig werken is. De NEa voldoet niet aan de eisen van een volledig agentschap, namelijk een minimale omzet van €50 miljoen.[15] De structuur kan later opnieuw worden bezien. **De NEa is het deels eens met deze aanbeveling.** Het bestuur acht een zbo het meest geëigende organisatiemodel voor de toekomst van de NEa.[16]	**Aan deze aanbeveling is geen invulling gegeven.** De NEa heeft de conclusies uit de evaluatie wel aangegrepen om binnen het huidige model te werken aan vermindering van de onderlinge afstemmingskosten. Daarnaast is het bestuursmodel aangepast om de dubbele aansturing van de NEa – waarbij het bestuur verantwoordelijk is voor wettelijke taken en de directeur agentschap voor mandaattaken – op te heffen (zie ook verderop).[17]
Aanbeveling 2. Vervang het huidige (parttime) bestuur door een raad van bestuur. Dit dient meer aanwezig en zichtbaar te zijn dan nu het geval is. Bovendien is dit bestuurlijk zuiverder. De nu gekozen constructie met zeer beperkte	**De NEa is het deels eens met deze aanbeveling.** Het bestuur van de NEa kan zich vinden in de	**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.**

[15] Ministerie van EZK (2018), *Kamerbrief kabinetsreactie op vorige zbo evaluatie*.
[16] NEa (2018), *Reactie bestuur op zbo evaluatie*
[17] NEa (2018), *Reactie bestuur op zbo evaluatie*

daadwerkelijke aanstelling van het bestuur en zoveel afstand tot de dagelijkse praktijk past niet bij de verantwoordelijkheden en de tijd die nodig is om deze verantwoordelijkheden echt waar te maken. Dit geldt temeer met het oog op de nabije toekomst waarbij de taken van de NEa toenemen en het belang van de emissiehandel groter wordt. Bovendien voorziet het nieuwe regeerakkoord in een rol van de NEa bij de uitvoering van een CO2-prijs-minimum. Het is nu het aangewezen moment om de verandering door te voeren.	aanbeveling om over te gaan op een bestuursmodel met een (nagenoeg) full time raad van bestuur, indien het takenpakket van de NEa groeit. Zeker gezien de intensivering van het klimaatbeleid. Volgens het bestuur ligt het wel voor de hand om pas te besluiten over het bestuursmodel als het klimaat- en energieakkoord ingevuld is.[18]	De NEa heeft per 1 januari 2020 een nieuw bestuursmodel met een voltijds directeur-bestuurder en twee parttime bestuurders. Het bestuur is nu verantwoordelijk voor de wettelijke taakuitoefening van de NEa en daarnaast ook verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Omdat de directeur ook in het bestuur zit, gebeurt daar ook de eenduidige afweging van belangen zbo-taken en agentschapstaken. Bovendien is een ontwikkeling gestart dat alle agentschapstaken onder mandaat of attributie worden toegevoegd aan de verantwoordelijkheid van het bestuur.[19]
Aanbeveling 3. Introduceer een Raad van Advies, die niet zozeer als collectief opereert, maar juist vanuit de specifieke kennis die de betrokken functionarissen meebrengen. Stel tegelijkertijd een auditcommissie in, die onder meer kijkt naar de financiën, investeringen, risico's etc.	**Het bestuur van de NEa is het deels eens met deze aanbeveling.** Volgens het bestuur van de NEa zou een Raad van Advies nuttig kunnen zijn. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat met het instellen van een Raad van Advies hogere transactiekosten gemoeid zijn. [20]	**Aan deze aanbeveling is geen invulling gegeven.** De NEa geeft aan dat, gezien haar brede takenpakket, is gekozen voor periodieke bijeenkomsten en ad hoc feedbackmomenten per onderwerp met externe stakeholders.[21]
Aanbeveling 4. Het bestuur mandateert in de huidige situatie al zijn taken aan het management van het agentschap. Daarbij voorziet het mandaatbesluit in geen enkele uitzondering, ook al gelden er wel andere 'leefregels' zoals in lijn met de Awb bij bezwaar. **Het advies luidt hier om toch met onmiddellijke ingang in ieder geval zichtbaar te maken dat bezwaar en beroep niet is doorgemandateerd, dit**	**Het ministerie van EZK is het deels eens met deze aanbeveling.** Het ministerie van EZK beaamt dat de procedure, hoewel adequaat, beter kan worden toegelicht. [22]	**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.** De NEa heeft op basis van aanbevelingen uit de evaluatie, de transparantie en de communicatie verbeterd. Hierbij is verduidelijkt en beter zichtbaar gemaakt dat het bestuur zelf

[18] NEa (2018), *Reactie bestuur op zbo evaluatie*.
[19] NEa (2018), *zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.
[20] NEa (2018), *Reactie bestuur op zbo evaluatie*.
[21] NEa (2018), *zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.
[22] Ministerie van EZK (2018), *Kamerbrief kabinetsreactie op vorige zbo evaluatie*.

juridisch sluitend te maken en de aanpassing duidelijk met de buitenwereld te communiceren via bijvoorbeeld de website.	**Het bestuur van de NEa is het deels eens met deze aanbeveling.** Het mandaatbesluit is naar de mening van het bestuur van de NEa juridisch correct opgenomen in de Staatscourant. Uiteraard respecteert (het bestuur van) de NEa alle bepalingen van de Awb en handelt het bestuur in overeenstemming met die bepalingen. Om die reden is het naar het inzicht van de NEa niet noodzakelijk om aanvullend hierop in het mandaatbesluit dezelfde bepalingen op te nemen. Het bestuur ziet ook geen reden tot wijziging van het mandaatbesluit. De NEa zal wel maatregelen nemen om de bezwaarprocedure en de rol van het bestuur hierin te verduidelijken.[23]	besluiten op bezwaar neemt. De bezwaarprocedure is bovendien nader toegelicht op de website. Verder is bij de (boete)besluiten een vaste bijlage gevoegd waarin de gang van zaken in de bezwaarprocedure kort wordt uitgelegd. Hierin wordt verwoord dat het bestuur met een frisse blik naar de in het bezwaar aangevoerde argumenten van het betreffende bedrijf kijkt.[24]
Aanbeveling 5. Voor beroepen en bezwaren wordt per gelegenheid binnen de NEa een commissie ingesteld. **Het zou goed zijn om een vaste bezwaarcommissie te hebben die bezwaren behandelt (dus niet per keer afzonderlijk benoemen);** dat geeft ook meteen meer eenduidigheid en het waarborgt voor een gelijke behandeling.	**Het ministerie van EZK is het niet eens met deze aanbeveling.** Volgens het ministerie van EZK werkt het huidige bestuursmodel goed en voldoet het aan alle eisen. Daar komt bij dat andere vergelijkbare zbo's ook niet beschikken over dergelijke adviescommissies.[25]	**Aan deze aanbeveling is geen invulling gegeven.** De NEa geeft aan dat het onderwerp tussentijds besproken is in het bestuur, vanwege het aantal bezwaarzaken is geconcludeerd dat een vaste externe bezwaarcommissie niet wenselijk is.

[23] NEa (2018), *Reactie bestuur op zbo evaluatie*.
[24] Zie: Bezwaarprocedure NEa | Organisatie | Nederlandse Emissieautoriteit.
[25] Ministerie van EZK (2018), *Kamerbrief kabinetsreactie op vorige zbo evaluatie*.

	Het bestuur van de NEa is het niet eens met deze aanbeveling. Volgens het bestuur van de NEa is een dergelijke commissie noch noodzakelijk noch wenselijk. De procedure binnen de NEa is vergelijkbaar met die van andere zbo's. Een aparte bezwarencommissie zou volgens het bestuur onnodig complicerend zijn.[26]	
Aanbeveling 6. Ook al is zichtbaarheid geen doel op zich, voor draagvlak en daadkracht zijn er situaties waarin het bestuur meer naar voren mag treden. Zo is bij het uitdelen van hoge boetes het voeren van een bestuurlijk gesprek een geëigend instrument. Juist nu de NEa op een politiek terrein acteert dat op de agenda een steeds hogere plaats inneemt ligt de keuze voor een meer zichtbare NEa in de rede. Profileer daarbij bovendien meer de maatschappelijke impact.		**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.** De NEa wijst hierbij op het veranderde bestuursmodel. In december 2018 heeft het bestuur besloten dat de besluiten tot oplegging van boetes worden gepubliceerd. De NEa heeft dit besloten omdat de organisatie de meerwaarde ziet in de afschrikwekkende werking van boetebesluiten. Daarnaast dient deze openbaarmaking voor meer transparantie.[27] Om haar zichtbaarheid te vergroten brengt de NEa ook regelmatig persberichten uit. [28]
Aanbeveling 7. De samenstelling van het bestuur is nu niet evenwichtig met veel nadruk op mensen met een achtergrond uit het bedrijfsleven. In een toekomstige Raad van Advies – zoals de commissie onder 3. voorstelt – past een		**Aan deze aanbeveling is invulling gegeven.** De NEa wijst hierbij op het veranderde bestuursmodel.[29] De NEa geeft bovendien aan

[26] NEa (2018). *Reactie bestuur op zbo evaluatie*.
[27] NEa (2018). *Jaarverslag*.
[28] Persaandacht 2020, publiciteit 2021, NEa in publiciteit in 2022.
[29] NEa (2018). *Zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.

meer evenwichtige samenstelling, bijvoorbeeld een lid met ervaring bij een NGO en ook een lid met een ICT-achtergrond is gewenst. Meer algemeen geldt dat door middel van functieprofielen, geënt op de op dat moment benodigde expertise, de deskundigheden in de Raad van Advies kunnen worden toegespitst op hun toegevoegde waarde voor de NEa.		dat het bestuur evenwichtiger is, met leden van een diverse achtergrond.
Aanbeveling 8. Fraudegevoeligheid speelt bij Hernieuwbare Energie voor Vervoer. De commissie realiseert zicht dat externe factoren waar de NEa zelf nauwelijks invloed op heeft hiervan de reden zijn. De Tweede Kamer wenst vooralsnog vast te houden aan het systeem van dubbeltellingen.		**Aan deze aanbeveling is invulling gegeven.** De NEa wijst op de uitgebreide analyse van de ketens in de systematiek EV. Vervolgens is het toezicht aangescherpt en zijn de NEa-toezichtsbevoegdheden uitgebreid. De NEa-capaciteit voor toezicht en fraudepreventie is vergroot.[30]
Aanbeveling 9. Aangezien bij beleidsdirecties binnen de kerndepartementen van het ministerie van EZ en het ministerie van IenW met grote regelmaat wisselingen plaatsvinden, is het positief dat bij de NEa medewerkers in hoge mate trouw zijn aan hun functie. Dit geeft comfort wat betreft de cruciale continuïteit van kennisbehoud en maakt de NEa met recht een 'autoriteit' waar relevante deskundigheden zijn gebundeld. **Wel is het wenselijk dat medewerkers binnen de NEa regelmatig wisselen van pakket en dus van bedrijven waar ze bij betrokken zijn (account). Hiermee organiseert zich een 'frisse' blik en wordt inkapseling met het desbetreffende bedrijf voorkomen. Tevens vindt kennisdeling/-vermeerdering plaats.**		**Aan deze aanbeveling is geen invulling gegeven.** De NEa geeft aan dat binnen de organisatie geen sprake is van medewerkers die langere periode individueel verantwoordelijk zijn voor het contact met één bedrijf.
Aanbeveling 10. Zeker met het oog op de toekomst van het klimaatbeleid en de rol die de NEa hierbij moet vervullen zal het contact tussen het bestuur van de NEa en de departementale toppen intensiever moeten worden.	**De NEa is het eens met deze aanbeveling.** De NEa geeft aan dat een meer regulier overleg gewenst is en bijdraagt aan een grotere effectiviteit van de beleidsadviezen van de NEa.[31]	**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.** Momenteel is er periodiek overleg op DG- en (plv.) directeurniveau. Ook met de bewindspersonen worden gesprekken gevoerd. De eigenaar heeft geïnvesteerd in de versterking van de driehoek.[32]

Tabel 1. Aanbevelingen zbo-evaluatie

[30] NEa (2018). *Zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.
[31] NEa (2018). *Zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.
[32] NEa (2018). *Zbo evaluatie NEa 2017 – aanbevelingen en follow up*.

Aanbevelingen	Reactie geadresseerden:	Invulling:
Aanbeveling 1. **Gericht aan eigenaar:** Neem als de NEa nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel. Bekijk na de kabinetsreactie (uiterlijk 2020) het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.	**De NEa en het ministerie van EZK zijn het eens met deze aanbeveling.** De NEa zelf en het ministerie van EZK zijn van mening dat de inrichting van de NEa als baten- en lastenstelsel in stand moet blijven.[33]	**Aan deze aanbeveling is invulling gegeven.** De NEa hanteert als agentschap een baten-lastenstelsel. Zie ook de ADR-rapportage van 2022, die een beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen van het baten-lastenagentschap van de NEa.
Aanbeveling 2. **Gericht aan de NEa en eventueel de eigenaar:** Herzie het huidige kostprijsmodel op basis van de nieuwe productgroepen. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast en borg dat de bekostiging gekoppeld is aan prestaties.	**De NEa is het eens met deze aanbeveling.** De NEa is van mening dat het kostprijsmodel moet worden geoptimaliseerd. Bovendien moeten de nieuwe taken uit het reageer akkoord landen in het kostprijsmodel.[34]	**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.** Hoewel er nog geen nieuw kostprijsmodel formeel is vastgelegd, geeft de NEa aan dat het kostprijsmodel de afgelopen jaren herhaaldelijk is aangescherpt in overleg met opdrachtgevers en eigenaar. Nieuwe productgroepen (zoals CO2-heffing) zijn volgens de NEa aan het kostprijsmodel toegevoegd.
Aanbeveling 3. Gericht aan de NEa, eigenaar en opdrachtgever: Werk met nieuwe doelmatigheidsindicatoren, die onder meer uit het kostprijsmodel volgen. Stel deze in overleg met opdrachtgevers en eigenaar vast.	**De NEa is het eens met deze aanbeveling.** De NEa geeft aan dat nieuwe prestatie- en doelmatigheidsindicatoren in samenspraak met de opdrachtgevers en eigenaar worden opgesteld. De insteek is om deze indicatoren (deels) te	**Aan deze aanbeveling is invulling gegeven.** De NEa geeft aan dat de doelmatigheidsindicatoren in overleg met de opdrachtgevers en eigenaar in 2021 zijn aangepast.

[33] NEa (n.d.). *Managementreactie op doorlichting NEa V0.1*
[34] NEa (n.d.). *Managementreactie op doorlichting NEa V0.1*

	koppelen aan het kostprijsmodel.[35]	
Aanbeveling 4. **Gericht aan eigenaar:** Vernieuw de managementafspraken en pas de convenanten aan op de eventuele vernieuwde taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling.	**De NEa is het eens met deze aanbeveling.** In overleg met de nieuwe eigenaar zijn de managementafspraken 2018 opgesteld en wordt de toekomstvisie van de NEa verder besproken. Daarnaast spreekt de directeur van de NEa periodiek met de eigenaar o.a. over de realisatie op de gestelde bedrijfsvoeringskaders, de overvaring naar het ministerie van EZK, de doelmatigheidsontwikkeling en het aansluiten op raamcontracten/afspraken.[36]	**Aan deze aanbeveling is deels invulling gegeven.** De NEa is sinds de evaluatie verder gegaan met het maken van managementafspraken en het versterken van de driehoek. De NEa geeft aan dat managementafspraken ieder jaar onderwerp van gesprek zijn met de eigenaar en ieder jaar worden geactualiseerd naar aanleiding van de prioriteiten van de NEa, dan wel beleidsprioriteiten van de eigenaar.

Tabel 2. Aanbevelingen doorlichting Agentschap.

[35] NEa (z.d.). *Managementreactie op doorlichting NEa V0.1*
[36] NEa (z.d.). *Managementreactie op doorlichting NEa V0.1*

In de vorige zbo-evaluatie zijn tien aanbevelingen gedaan, in de agentschapsdoorlichting vier. De aanbevelingen in de zbo-evaluatie zijn in beperkte mate opgevolgd: 4 zijn niet ingevuld, 4 deels ingevuld, 2 ingevuld. Van de 4 aanbevelingen in de doorlichting zijn er 2 ingevuld, 2 deels. Het overzicht laat zien dat in een aantal gevallen bewust is afgezien van het – op dat moment – al dan niet volledig opvolgen van de aanbevelingen.

3.2 Driehoeksmodel (externe governance)

In deze paragraaf gaan we in op het functioneren van het zogenaamde "driehoeksmodel" en op de vraag hoe de NEa dit model goed kan laten functioneren voor alle partijen met het oog op de toekomst.

Onderzoeksvraag:
Hoe kan de NEa het driehoeksturingsmodel goed laten functioneren voor alle partijen met het oog op de toekomst? Wat kan de NEa doen om alle opdrachtgevers goed aan te haken?

Feiten

De externe *governance* wordt gekenmerkt door de driehoek tussen de zogenaamde opdrachtnemer, opdrachtgever(s) en eigenaar. Dit model is uitgewerkt in de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*, de *Circulaire governance ten aanzien van zbo's* en de *Regeling Agentschappen*.

In de evaluatieperiode hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan. Zo was de NEa aanvankelijk verbonden aan het ministerie van IenW maar sinds 2017 geldt het ministerie van EZK als nieuwe "eigenaar".[37] Binnen het ministerie van EZK is inmiddels de afdeling Eigenaarsadvisering ondergebracht bij de directie Financieel-Economische Zaken, die de plv. secretaris-generaal (pSG) ondersteunt in de rol van eigenaar van verschillende organisaties op afstand.

De NEa onderhoudt relaties met verschillende (opdrachtgevende) directies binnen het ministerie van EZK, het ministerie van IenW en het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën is medeverantwoordelijk voor beleid en wetgeving op het gebied van de CO2-heffing industrie en de nieuwe koolstofgrensheffing (CBAM), onderdeel van het EU-pakket Fit for 55. Deze instrumenten brengen ook nieuwe taken voor de NEa.

Percepties

Bij de betrokkenen bestaat tevredenheid over het functioneren van het driehoeksmodel, maar tegelijkertijd is dit model nog volop in ontwikkeling.

De tevredenheid is voor een belangrijk deel gebaseerd op tevredenheid over de onderlinge, persoonlijke relaties. Bij opdrachtgever en eigenaar bestaat een goed gevoel over het functioneren; er zijn geen (grote) problemen en er is open onderlinge communicatie. Het bestuur is tevreden over het opdrachtgeversoverleg en het strategisch overleg, waardoor het gesprek op de inhoud kan worden gevoerd.

Er zijn ook enkele aandachtspunten:

- Er bestaat bij het ministerie van EZK behoefte aan aanscherping van indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid: wanneer zijn we tevreden?
- De NEa pleit voor versterking van de samenwerking tussen departementen.

[37] Dit vloeide voort uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte III en de vorming van het departement van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

- Volgens de NEa kan de besturingscyclus preciezer, voorspelbaarder en meer solide worden gemaakt.
- De NEa is gebaat bij voldoende kennis bij de ministeries. EZK heeft reeds geïnvesteerd in meer kennis.
- De relatie met het ministerie van IenW vraagt aandacht. De contacten zijn goed. De NEa vindt snelle en goede terugkoppeling over adviezen en informatie over ontwikkelingen belangrijk. Er is goede samenwerking tussen medewerkers, maar er zijn ook afspraken nodig over escalatiemogelijkheden bij discussies tussen het ministerie van IenW en de NEa. Zekerheid over beschikbare financiële middelen moet een vast onderwerp zijn voor de driehoek.
- Het is belangrijk dat bij uitbreiding van taken wordt bezien of de juiste opdrachtgever(s) in de driehoek aan tafel zit(ten).
- De shared services verdienen specifieke aandacht. Zie hierover paragraaf 5.2.3.

Bevindingen

We stellen vast dat het driehoeksmodel in de basis “staat”, maar nog aanzienlijke uitwerking behoeft om het model goed te laten functioneren voor alle partijen, met het oog op de toekomst.

In het Bedrijfsplan 2021-2024 constateert de NEa zelf dat het sturingsmodel met eigenaar en opdrachtgevers op enkele punten verbeterd kan worden, bijvoorbeeld via meer afstemming in driehoeksverband.[38] **In de evaluatie wordt dit beeld bevestigd en blijkt dat er vooral rechtstreekse (sturings)lijnen zijn tussen individuele opdrachtgevers en de NEa, alsook tussen eigenaar en de NEa.** De lijnen die nog minder sterk zijn ontwikkeld, zijn die tussen eigenaar en opdrachtgever(s) en tussen de opdrachtgevers onderling.

We bevelen aan de interactie te versterken in de driehoek (en dus ook de lijn: eigenaar en opdrachtgevers te verbinden). Dit wil niet zeggen dat alle gesprekken moeten worden gevoerd door zowel opdrachtgever, opdrachtnemer als eigenaar. Dit geldt wel voor onderwerpen als de ontwikkeling van de organisatie, de ICT, het al dan niet halen van streefnormen (uit de set van indicatoren), de verdere groei en het oppakken van nieuwe taken. Hierbij moeten alle opdrachtgevers goed worden aangehaakt.

Daarnaast bevelen we aan de interactie tussen de opdrachtgevers te versterken. We zien dat deze afstemming tussen opdrachtgevers vaak wel gebruikelijk is in het geval van meerdere opdrachtgevers van één departement (waar al dan niet een coördinerend opdrachtgever wordt benoemd), maar nog niet bij meerdere opdrachtgevers van verschillende departementen (zoals ook hier het geval is, namelijk het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van EZK en het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van IenW). Hierbij kan ook worden aangesloten bij activiteiten op het terrein van meervoudig opdrachtgeverschap in kader van het programma Werken aan Uitvoering.

[38] NEa (2021). *Bedrijfsplan 2021-2024*.

3.3 Bestuurlijke en organisatorische inrichting

In deze evaluatie kijken we ook vooruit. De NEa is in ontwikkeling en verwacht groei in taken en omvang van de organisatie.

Onderzoeksvraag:
Hoe functioneert de huidige bestuurlijke en organisatorische inrichting van de NEa, gegeven de opgaven en de verwachte toekomstige groei, en zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Ook eerder gemaakte keuzes over de *governance* kunnen opnieuw ter discussie komen te staan (zie ook hoofdstuk 2):

- Bij de vorige evaluatie en doorlichting zijn niet alle aanbevelingen opgevolgd, maar is vastgesteld dat het mogelijk is later alsnog een andere keuze te maken. Zo kunnen nieuwe taken ten gevolge van het regeerakkoord leiden tot een heroverweging van de structuur.
- In de afgelopen periode is de *governance* structuur van de NEa aanzienlijk veranderd. Zo is er een nieuwe eigenaar en een nieuw bestuursmodel.
- Zowel binnen als buiten de organisatie bestaat in algemene zin tevredenheid over de manier waarop de NEa nu functioneert en institutioneel is vormgegeven, maar daarbij wordt ook gewezen op de kwaliteit van de personen en hun onderlinge relaties, die bijdragen aan het goede functioneren. Uit de gesprekken blijkt dat dit een grote kracht is van de NEa. Tegelijkertijd kan er sprake zijn van een kwetsbaarheid als het functioneren te veel afhangt van personen. Om toekomstbestendig te zijn, zijn – naast gedrag – ook structuren en processen van belang.
- Op het gebied van *governance* hebben ook pragmatische overwegingen geleid tot een aantal keuzes. De huidige fase van ontwikkeling vraagt erom deze keuzes opnieuw tegen het licht te houden.

In dit hoofdstuk gaan we in op vier aspecten van de bestuurlijke en organisatorische inrichting:

1. Organisatiestructuur (3.3.1)
2. Bestuursvorm (3.3.2)
3. Stakeholders (3.3.3)
4. Bezwaaradviescommissie (3.3.4)

3.3.1 Organisatiestructuur

Feiten

De vorige evaluatie constateerde dat de NEa een “hybride” organisatiemodel kent. Daarbij werd gedoeld op twee omstandigheden:

- Het bestuur van de NEa heeft de status van *zelfstandig bestuursorgaan*
- De organisatie van de NEa heeft de status van *agentschap*

In de evaluatie werd gesteld dat: “het waarborgen van de politieke onafhankelijke besluitvorming minder goed gediend is met de agentschapsvorm. Bij een zbo-constructie is er meer afstand tot het ministerie.” De aanbeveling luidde: “Hef de hybride organisatiestructuur op en maak er één organisatie van. Dit kan in de vorm van een agentschap dan wel een afzonderlijk publiekrechtelijk zbo.” De evaluatoren gaven de voorkeur aan een “een zbo voor het geheel” (zonder agentschap).

Er is in 2018 geen gevolg gegeven aan deze aanbeveling. Het bestuur van de NEa sprak zich wel uit voor een “groot zbo”, een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (dus geen onderdeel van de rechtspersoon Staat). De minister van EZK hield vast aan het model dat volgens het staande beleid de voorkeur had: een “klein zbo”, waarin alleen het bestuur de zbo-status heeft. Hij zei daarbij wel: “Mocht er in de toekomst, bijvoorbeeld door het beleggen van nieuwe taken ten gevolge van het Klimaatakkoord, aanleiding zijn om de structuur van de NEa te heroverwegen, dan zal ik dat opnieuw bezien.”[39]

Percepties

Het huidige bestuur van de NEa ervaart geen problemen met de hybride organisatievorm, waarin er sprake is van zowel een zbo als een agentschap. Daarbij wordt ook geconstateerd dat de aanwezigheid van de directeur in het bestuur zorgt voor een eenduidige afweging van zbo-taken en agentschapstaken. Bovendien is gestart met het harmoniseren van aansturingsmodellen, door alle agentschapstaken onder mandaat of attributie onder de verantwoordelijkheid van het bestuur te brengen.

De NEa wil goed voorbereid zijn op mogelijke toekomstige discussies over organisatiemodellen.[40] Over de toekomst bestaan binnen het bestuur verschillende gezichtspunten. Een volledige zbo-status zou de onafhankelijkheid van de NEa versterken en geeft meer ruimte om ook in de eigen bedrijfsvoering zelfstandig en flexibel keuzes te maken. De huidige status zorgt ervoor dat de NEa voor veel (organisatorische) zaken onderdeel is van het ministerie van EZK. Het wordt als een voordeel gezien dat de NEa gebruik kan maken van voorzieningen van het Rijk op het gebied van bijvoorbeeld ICT en HR. Een overgang naar een “groot zbo” zou veel investeringen vergen in tijd en geld.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende percepties zijn over voor- en nadelen. De agentschapsstatus wordt geacht te stimuleren tot zakelijk en doelmatig werken, maar *efficiency* niet is voorbehouden aan agentschappen.[41] Zbo’s met eigen rechtspersoonlijkheid kunnen zichzelf als onafhankelijker percipiëren, maar zullen ook interactie moeten hebben met het beleidsdepartement. Ook zij kunnen verzoeken om aan te sluiten bij de centrale infrastructuur op het gebied van bedrijfsvoering.

Mogelijkheden

De NEa combineert de zbo-status met de agentschapsstatus: het bestuur is een zbo, de organisatie een agentschap. De NEa is onderdeel van de rechtspersoon Staat en beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid. Hieruit volgen verschillende variabelen voor de organisatiestructuur.

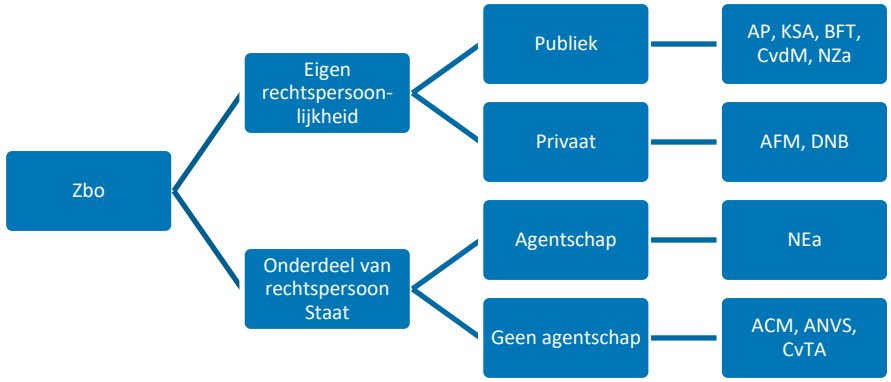
- **Zelfstandig bestuursorgaan**
  De zbo-status zegt vooral iets over de uitoefening van *bevoegdheden*. Het bestuur van de NEa oefent wettelijke taken uit als zelfstandig bestuursorgaan en valt hierbij niet onder ministeriële verantwoordelijkheid. Enkele taken worden in mandaat uitgeoefend. Aan het bestuur worden door de minister van EZK ambtenaren ter beschikking gesteld (artikel 2.7, eerste lid, Wet milieubeheer).
- **Rechtspersoonlijkheid**
  Er zijn zbo’s die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat (ACM), en zbo’s die eigen rechtspersoonlijkheid hebben. Het is staand beleid dat zbo’s zonder rechtspersoonlijkheid de voorkeur hebben.[42] Bij een “klein zbo” is de organisatie onderdeel van de rechtspersoon Staat en heeft het bestuur de zbo-status, het personeel wordt aan het bestuur ter

[39] Ministerie van EZK (2018), *Kamerbrief kabinetsreactie op vorige zbo evaluatie*.
[40] NEa (2021), *Bedrijfsplan 2021-2024*.
[41] Zie ook IBO Agentschappen.
[42] Zie Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83. De toelichting op Aanwijzing 5.11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zegt: “In bepaalde gevallen kan het voor een goede taakvervulling van belang zijn dat de organisatie waarvan een zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt, op eigen titel – dat wil

beschikking gesteld en het zbo kan gebruik maken van de bedrijfsvoering van het Rijk. Bij een “groot zbo” heeft de organisatie eigen publieke of private rechtspersoonlijkheid. Een dergelijk “groot zbo” kan wel verzoeken om aansluiting op de centrale voorzieningen (artikel 21a Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

- **Agentschap**
  De agentschapsstatus ziet vooral toe op de organisatie. De status wordt toegekend met het oog op een “doelmatige taakuitvoering” (Comptabiliteitswet, artikel 2.20 Comptabiliteitswet 2016). Bij de NEa betekent dit dat de door de minister ter beschikking gestelde ambtenaren werken binnen een intern verzelfstandigd onderdeel van het ministerie, het agentschap NEa. De organisatie van de NEa is een agentschap en daarmee gelden de regels van de Regeling agentschappen. Ter vergelijking, de ambtenaren van de ACM werken binnen een dienst zonder status van agentschap.

In de praktijk van zbo’s zien we dat de variabelen leiden tot verschillende mogelijke combinaties:



Figuur 1. Mogelijkheden organisatiestructuur.

Bevindingen

Een nieuwe afweging leidt tot de volgende bevindingen:

- **Zbo-status**
  Bij een nieuwe afweging kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de zbo-status van het bestuur niet omstreden is. Er zijn geen redenen om de bevoegdheden terug te brengen onder ministeriële verantwoordelijkheid (zoals bij rijksinspecties). Het belang van onafhankelijke oordeelsvorm op basis van specifieke deskundigheid rechtvaardigt de zbo-status, net als bij andere (markt)toezichthouders als ACM en AFM.[43]
- **Rechtspersoonlijkheid**
  Ook voor de zbo NEa geldt dat deze in beginsel onderdeel kan en moet

zeggen los van de rechtspersoon Staat der Nederlanden – aan het civielrechtelijke rechtsverkeer kan deelnemen. Het zelfstandig bestuursorgaan heeft dan de mogelijkheid zelfstandig contracten te sluiten of personeel aan te nemen, wat voor het onafhankelijk verrichten van zijn publieke taak van belang kan zijn.”

[43] Zie ook rapport-De Leeuw, Herpositionering van zbo’s, 2013, blz. 117.

blijven van de rechtspersoon Staat. Uit het onderzoek zijn geen dwingende redenen naar voren gekomen voor de keuze van eigen rechtspersoonlijkheid.

- **Agentschap**
  De NEa voldoet niet aan een van de instellingsvoorwaarden van artikel 4 van de Regeling agentschappen, namelijk een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis. De agentschapsstatus zorgt bovendien voor "hybriditeit" (in de zin dat de organisatie zowel een zbo als een agentschap is). In lijn met de vorige evaluatie kan worden geconstateerd dat de transparantie en de verantwoordelijkhedentoedeling hiermee niet zijn gediend.
  Tegelijkertijd blijkt de constructie niet onwerkbaar te zijn.
  Wij merken hierbij op dat er een discussie loopt over de toekomst van het agentschapsmodel in Nederland. Het kabinet onderzoekt op welke wijze meer ruimte kan worden geboden aan de verschillende typen van publieke dienstverlening. Deze discussie kan ook consequenties hebben voor de NEa.[44]

Zou de NEa nu worden opgericht, dan zou waarschijnlijk worden gekozen voor een publiekrechtelijke zbo, zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder organisatie met een agentschapsstatus. Er zijn goede redenen om voor dit model te kiezen.

Tegelijkertijd constateren we dat uit de huidige evaluatie geen dringende argumenten naar voren zijn gekomen om de status van de NEa op zeer korte termijn te veranderen. Het model is hybride, maar ook werkbaar. Aan een overgang naar een nieuwe status zijn transitiekosten verbonden. We constateren daarbij ook dat er een bredere discussie is over organisatiekaders op afstand, zoals agentschappen.[45]

Onze algehele conclusie is dan ook dat het niet nodig is om op korte termijn de organisatiestructuur te veranderen, maar dat op de langere termijn wel aanpassingen wenselijk zijn. Daarbij kan het best worden aangesloten bij de uitkomsten van de bredere discussie over de organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand.

De NEa doet er wel goed aan reeds nu na te denken over het toekomstige model. Het is verstandig niet af te wachten, maar tijdig te beginnen met de voorbereiding van veranderingen, zowel intern als extern.

Daarnaast achten wij het op de korte termijn wel nodig om de bevoegdheden die nu in mandaat worden uitgeoefend te heroverwegen. Met de onafhankelijke status en de zbo-status is moeilijk te rijmen dat de NEa ook namens de minister en daarmee onder ministeriële verantwoordelijkheid optreedt. Het bestuur geeft in het Bedrijfsplan voorkeur aan het model waarin alle taken bij het bestuur worden belegd, ook taken die niet bij het zbo maar rechtstreeks bij (een deel van) de organisatie (het agentschap) waren ondergebracht.[46] Daarmee wordt een nieuwe hybriditeit gecreëerd, waarin het bestuur nu eens niet en dan weer wel onafhankelijk is. Gelet op de zbo-status is het beter dat het bestuur alleen belast is met taken in attributie, niet in mandaat van de minister.

[44] Bijlage bij kabinetsreactie Brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, Kamerstukken II 2021/22, 31490, nr. 323.
[45] Zie Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, Kamerstukken II 2021/22, 31490, nr. 323

[46] Het Bedrijfsplan 2022-2024 noemt het "wenselijk om de aansturingsmodellen binnen de organisatie te harmoniseren. Op dit moment zijn bijvoorbeeld sommige taken niet bij het ZBO / het bestuur, maar rechtstreeks bij (een deel van) de organisatie ondergebracht. In de ogen van de NEa is het wenselijk om zoveel mogelijk taken op een eenduidige manier bij het bestuur te beleggen, waarbij (indirect) beleggen in mandaat ook een optie kan zijn".

3.3.2 Bestuursvorm

De NEa heeft per 1 januari 2020 een nieuw bestuursmodel. De wet maakt een bestuur mogelijk van maximaal 5 personen. In 2021 is een nieuw Bestuursreglement vastgesteld.[47]

In het nieuwe model is een van de drie bestuurders tevens directeur. Hij draagt samen met de andere bestuursleden verantwoordelijkheid voor de wettelijke taakuitoefening van de NEa en is ook verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Het bestuur van de NEa heeft (vrijwel) alle bevoegdheden gemandateerd aan de afdelingshoofden.[48]

De directeur-bestuurder is voltijds benoemd, de andere twee bestuursleden in deeltijd (0,1 fte). Het voorzitterschap van het bestuur rouleert. Besluitvorming vindt zo mogelijk bij consensus plaats, indien nodig bij meerderheid van stemmen.

Percepties

Binnen de NEa bestaat tevredenheid over het huidige bestuursmodel. Bestuur en organisatie merken dat de onderlinge afstand is verkleind. Het bestuur beschouwt zichzelf als een 'one-tier-board'.[49] Het roulerende voorzitterschap werkt goed. De bestuurders merken daarbij op dat de werking van het model – als altijd – voor een deel afhankelijk is van de wijze waarop personen hun rollen invullen. In de ogen van medewerkers heeft het bestuur nog voldoende afstand om kritisch naar een bezwaar te kunnen kijken. Over de werking van het bestuursmodel zijn geen uitgesproken opvattingen bij de ministeries naar voren gekomen.

Mogelijkheden

Er is een variëteit aan bestuursmodellen, waarbij ook de omvang van de organisatie relevant is. Bij toezichthoudende zbo's zien we (anders dan bij rijksinspecties) geen eenhoofdige leiding, maar meerhoofdige besturen, van twee tot vijf leden.

Er zijn verschillende verhoudingen binnen een bestuur en tussen bestuur en organisatie. Bestuursleden worden (nagenoeg) voltijds of in deeltijd aangesteld; daarbij kunnen er verschillen zijn tussen de voorzitter en de andere leden. Het bestuur bestuurt en leidt veelal zelf de organisatie; in deze constructie is er geen onderscheid tussen een college en een directeur-secretaris voor de (ambtelijke) leiding. Dit onderscheid zien we wel bij het College van Toezicht Auteursrechten en het Commissariaat voor de Media, beide ook relatief kleine organisaties met (ook) deeltijd-bestuurders.

In publieke organisaties zien we geen one-tier-boards in de zin dat *toezichthouders* en *directie* in één bestuur zitten. Een aantal zbo's beschikt over een Raad van Toezicht (zoals de AFM). Volgens het geldend kabinetsbeleid kan dergelijk wettelijk orgaan alleen bij uitzondering worden ingesteld.[50]

Bevindingen

De huidige bestuursvorm functioneert naar tevredenheid van zowel bestuur als organisatie. Er zijn voorzieningen getroffen in het bestuursreglement, over de wijze van besluitvorming en om belangenverstrengeling of schijn van vooringenomenheid te vermijden.

[47] Staatscourant (2021), *Bestuursreglement Nederlandse Emissieautoriteit*.
[48] Staatscourant (2021). *Besluit mandaat, ondermandaat, volmacht en machtiging Dienst NEa*.
[49] Deze term wordt in het bedrijfsleven gebruikt voor is een eenlaags bestuursmodel waarin toezichthouders en directie in één bestuur zitten. Zie: https://ondernemersplein.kvk.nl/one-tier-of-two-tier-board-als-bestuursmodel/
[50] Kamerstukken II 2013/14, 25268 nr. 83.

Mede gelet op de verwachte groei van de taken en de omvang van de NEa wijzen we op enkele aandachtspunten in het huidige model:

- De totale formatie van het bestuur van in totaal 1,2 fte is beperkt en kan te beperkt zijn als de bestuurlijke uitdagingen groter worden.
- Het roulerend voorzitterschap bevordert het evenwicht binnen het bestuur. Tegelijkertijd heeft de directeur-bestuurder een relatief sterke (informatie)positie, door de dubbelfunctie en de grote tijdsinzet (1 fte ten opzichte van 0.1 fte per persoon van andere bestuurders), met als risico dat de *checks and balances* van een meerhoofdig bestuur in de praktijk beperkt kunnen zijn.
- Ook na de verandering van de bestuursvorm wordt het merendeel van de bevoegdheden in mandaat van het bestuur uitgeoefend, niet door de directeur maar door functionarissen daaronder.[51] Zij hebben daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid voor primaire besluiten. Het bestuur kan op hoofdlijnen (be)sturen en neemt niet zelf primaire besluiten (wel besluiten op bezwaar tegen de primaire besluiten). Risico kan zijn dat de afstand tussen bestuur en organisatie te groot wordt en dat het bestuur in een meer toezichthoudende dan in een bestuurlijke rol komt.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van de NEa is het verstandig te bezien hoe de bestuursvorm op termijn meer toekomstbestendig kan worden gemaakt. De huidige bestuursvorm functioneert nu goed, als gevolg van de combinatie van getroffen voorzieningen en de wijze waarop huidige bestuursleden daarmee omgaan. Hoewel het functioneren van een bestuur altijd voor een groot deel zal afhangen van persoonlijkheden en persoonlijke relaties, kan de vraag gesteld worden of het model zelf voldoende robuust is voor toekomstige ontwikkelingen. Het is nuttig en nodig te bezien hoe het functioneren van het bestuursmodel minder afhankelijk kan worden van de personen die het bestuur vormen; dit is niet alleen een kwestie van *gedrag*, maar er is ook aandacht nodig voor de *structuur* en *processen* (zie ook hoofdstuk 5). Denkbare voorzieningen zijn:

- Meer tijdsinzet van de andere bestuursleden (bijvoorbeeld naar 2 fte), en daarmee ook een sterker rol voor het bestuur.
- Scheiding van de functie van bestuurder en directeur(en)/directie, waardoor er niet een bestuurder tevens de directiefunctie vervult.
- Instelling van een Raad van Advies, een gebruikersraad of andere constructie die kan bijdragen aan versterking van de *governance*: zie volgende paragraaf.
- Instelling van een auditcommissie, zoals aanbevolen in de vorige evaluatie (zie paragraaf 3.1).

Deze laatste twee mogelijkheden kunnen worden betrokken bij de uitwerking van het driehoeksmodel (zie paragraaf 3.2). Zij kunnen immers niet los worden gezien van de rol die met name de eigenaar vervult, bijvoorbeeld bij de beoordeling van financiën, investeringen, risico's, et cetera.

3.3.3 Stakeholders

Feiten

In de vorige evaluatie is een Raad van Advies aanbevolen, met een verwijzing naar "de specifieke kennis die de betrokken functionarissen meebrengen". Ook werd aanbevolen een auditcommissie in te stellen, die onder meer kijkt naar de financiën, investeringen, risico's, et cetera. In reactie stelde het toenmalige bestuur dat een Raad van Advies nuttig zou kunnen zijn, maar daarmee zouden ook hogere transactiekosten zijn. Aan de aanbeveling is geen invulling gegeven.

[51] In de vorige evaluatie is geconstateerd dat vanuit het toenmalige bestuur veel werd "doorgemandateerd".

Het bestuur heeft gewezen op de praktijk van feedback op ad hoc basis en op interne tegenspraak binnen de huidige organisatie.[52]

In de huidige praktijk worden geregeld bijeenkomsten georganiseerd. De NEa heeft er voor gekozen om, wanneer nodig, externe deskundigen in te huren. Het bestuur heeft één keer per jaar een rondetafelgesprek met bedrijven. Bovendien combineert het bestuur één keer per jaar de bestuursvergadering met een bedrijfsbezoek. Ook lezen we in de Ontwikkelagenda van de NEa dat een klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd om te toetsen hoe de dienstverlening wordt ervaren.

Percepties

Uit het onderzoek blijkt dat er waardering bestaat voor de energie die de NEa steekt in contacten met stakeholders. Er zijn ook aandachtspunten. Die hebben specifiek betrekking op het sneller communiceren over nieuwe wet- en regelgeving en het maken van de praktische vertaalslag van de omgang met nieuwe wet- en regelgeving in het systeem van de NEa voor gebruikers (zie hoofdstuk 4).

De NEa geeft zelf aan trots te zijn op de manier waarop het contact wordt onderhouden met de stakeholders. De NEa is naar eigen zeggen actief op zoek naar wat er leeft in de markt, en naar wat wel en niet werkt. De kennis van de markt versterkt de positie van autoriteit. Beeld is dat het in de buitenwereld zeer wordt gewaardeerd hoe de NEa open staat voor contact. Het bestuur wil zich blijvend laten voeden door stakeholders van buiten de organisatie.

[52] NEa (2017), *Reactie bestuur aanbevelingen 2017*.

Mogelijkheden

We constateren dat er verschillende mogelijkheden zijn om de buitenwereld te betrekken bij de activiteiten en dat die mogelijkheden verschillende functies kunnen hebben: inbreng van kennis en expertise, versterking van *checks and balances*, en/of belangenbehartiging.

Bij toezichthouders bestaat soms een Raad van Toezicht (AFM) of Raad van Commissarissen (DNB) of een Raad van Advies (ANVS, AP, KSA).[53] We zien ook andere manieren om externe partijen te betrekken, zoals het Adviserend Panel (AFM, DNB) of een “maatschappelijk overleg met consumentenorganisaties en centrale ondernemersverenigingen” (ACM, zie artikel 6.3 Wet handhaving consumentenbescherming). Buiten het toezicht zien we bijvoorbeeld “gebruikersgroepen” (CBS).

Raad van Toezicht	Raad van Advies	Adviserend panel	Gebruikers-raad
AFM, Kadaster	AP, NZa, CBS, ANVS, NZa	AFM, DNB	CBS, Kadaster

Tabel 3. Mogelijkheden betrekken externe stakeholders.

Bevindingen

Juist in een groeiende organisatie kan het nuttig zijn de contacten te verankeren (formaliseren) in structuur en processen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de (beperkte) omvang van de NEa en met de verschillen tussen stakeholders (in verschillende sectoren).

Ten eerste heeft de NEa te maken met wat we “gebruikers” noemen. **Waar het gaat om de relatie met brancheorganisaties en bij de NEa geregistreerde bedrijven (ETS en EV), bevelen we aan meer structuur aan te brengen,**

[53] Het staande kabinetsbeleid verzet zich tegen raden van toezicht bij een zbo, om de relatie tussen minister en zbo niet te belemmeren.
[53] AFM en DNB beschikken wel over een Raad van Toezicht, respectievelijk Raad van Commissarissen.

bijvoorbeeld door de oprichting van een 'gebruikersraad' of iets dergelijks (naar analogie van bijvoorbeeld raden die het CBS en het Kadaster hebben). Dit gaat dan vooral om het ophalen van input over de dienstverlening en uitvoering (en verbetering ervan) door de NEa. Een mogelijke frequentie zou zijn om twee keer per jaar met zo'n gebruikersraad een bijeenkomst te organiseren.

Ten tweede heeft de NEa behoefte aan en belang bij inbreng van experts. **De aanbevolen Raad van Advies uit de vorige evaluatie is er nog niet gekomen. Wij geven in overweging daartoe alsnog hierop over te gaan.** Juist in de komende periode van ontwikkeling is het goed om te zorgen voor kritisch reflecterend vermogen. De (relatief) beperkte omvang en de heterogeniteit in het werkterrein zijn in onze ogen geen belemmering, maar zouden juist een extra reden kunnen zijn om op een gestructureerde wijze kennis en expertise binnen te halen.

Ten derde geven we de NEa in overweging om verder te werken aan de structurering van contacten met belanghebbende stakeholders. Het hoeft hier niet te gaan om een nieuw overleggremium (structuur), maar wellicht wel om bijvoorbeeld een vaste methodiek voor het inbrengen van belangen (processen), zoals een jaarlijkse agenda of werkplan.

3.3.4 Bezwaaradviescommissie

Feiten

De NEa heeft afgezien van de instelling van een bezwaaradviescommissie. Wel is vastgelegd dat de beslissing op bezwaar wordt genomen door het bestuur en voorbereid wordt door medewerkers die niet betrokken waren bij het primaire besluit.

Mogelijkheden

Bij de andere organisaties die we hebben bestudeerd zien we verschillende praktijken. De Kansspelautoriteit heeft een bezwaaradviescommissie, met een onafhankelijke voorzitter, maar het Staatstoezicht op de Mijnen en de ANVS niet; hun bezwaarprocedure is vergelijkbaar met die van de NEa.

Bevindingen

Er zijn – nog steeds – argumenten om te besluiten tot de instelling van een bezwaaradviescommissie. Een bezwaaradviescommissie (BAC) accentueert dat bij bezwaar de eerder gemaakte afweging kritisch en zorgvuldig tegen het licht wordt gehouden. Dit zorgt, zoals in de vorige evaluatie is aangegeven, voor meer eenduidigheid en waarborgen van onafhankelijke behandeling.

Hoewel nu – ook nog steeds – het aantal bezwaarprocedures (nog) beperkt kan zijn, groeit het belang van een structurele voorziening. Een BAC is pas een optie bij een bepaald minimum aantal cases, want anders loont het niet de moeite een commissie op te richten (omdat die dan slechts sporadisch in actie hoeft te komen). **Nu de aantallen procedures en de daarmee gemoeide belangen groter worden, verdient de eerdere beslissing heroverweging.** Daarbij kan de NEa contact zoeken met andere organisaties. Wellicht kan aansluiting worden gezocht bij een bestaande BAC, dan wel samengewerkt worden met soortgelijke organisaties bij de instelling van een nieuwe (gezamenlijke) commissie.

4. Doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 2: *Opereert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?* De beantwoording van de subvragen onder deze deelvraag komt in de paragraaf doeltreffendheid aan bod:

- *Hoe kijken externe stakeholders aan tegen het functioneren van de NEa, en welke tips hebben zij voor de toekomst? Hoe kijken bedrijven waarop de NEa haar uitvoerende en toezichthoudende taken richt tegen de organisatie aan?*
- *Is de outcome van het werk van de NEa in lijn met haar publieke doelstellingen taak?*

4.1 Doeltreffendheid

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid kijken we naar de mate waarin de doelstelling dankzij de inzet van de NEa is gerealiseerd. Daarbij kijken we wat ervoor nodig is om het doelbereik op peil te houden of verder te vergroten in de toekomst, indachtig de aanstaande vergroting van de omvang van de organisatie.

De doeltreffendheid van de NEa kan worden bekeken aan de hand van verschillende doelen. We constateren dat de doelen betrekking hebben op verschillende niveaus: wettelijke doelen en organisatiedoelen (de ambities uit het bedrijfsplan). De doelen liggen (deels) in de toekomst (de ambities uit het bedrijfsplan en de doelstelling ten aanzien van emissiereductie). Tot slot zijn de doelen niet altijd dusdanig vastgelegd en geoperationaliseerd dat eenduidig kan worden vastgesteld in hoeverre ze zijn behaald. We geven daarom een kwalitatieve beschouwing van de doeltreffendheid op drie niveaus. Dit doen we aan de hand van de percepties van de stakeholders:

1. De aanpak van de NEa op drie pijlers
2. De ambities van de NEa uit het bedrijfsplan 2021-2024
3. De maatschappelijke effecten van het werk van de NEa

4.1.1. Aanpak op drie pijlers

De NEa kiest voor een aanpak die rust op drie pijlers. Hierna geven we per pijler de positieve en kritische punten vanuit de gesprekspartners weer.

1. ***Informeren en faciliteren – De NEa ondersteunt bedrijven met voorlichting en hulpmiddelen voor het naleven van hun verplichtingen.***

Positief:

- Communicatie met medewerkers van de NEa. Gesprekspartners vanuit brancheverenigingen en bedrijven waarderen de communicatie met de NEa, specifiek het directe contact met de medewerkers. De NEa is toegankelijk. Aangegeven wordt dat de NEa snel reageert, ook op lastige onderwerpen. De communicatie vanuit medewerkers van de NEa wordt omschreven als constructief, pragmatisch en open (ook over wat ze niet weten).

- Faciliteren. Bij de uitvoering van het klimaatbeleid zijn verschillende interpretaties van de regels mogelijk. Aangegeven wordt dat de NEa een ontwikkeling heeft doorgemaakt waarin steeds meer duidelijkheid geboden wordt aan bedrijven. Deze ontwikkeling past bij het streven van de NEa dat bedrijven die onder toezicht staan voldoen aan de wettelijke eisen en een goede deelnemer zijn aan het marktsysteem. De NEa wil daar met de nodige "*compliance assistance*" en maatwerk aan bijdragen. Tegelijkertijd noemen bedrijven voorbeelden waar dit nog beter kan, met name bij nieuwe ontwikkelingen in de regelgeving.

Aandachtspunten:

- Communicatie vanuit de NEa als organisatie. Waar brancheorganisaties en bedrijven doorgaans positief zijn over het directe contact met medewerkers van de NEa worden er verschillende aandachtspunten genoemd met betrekking tot de communicatie vanuit de NEa als organisatie. Zo zouden brancheorganisaties en bedrijven graag zien dat de NEa sneller communiceert over nieuwe wet- en regelgeving en de implicaties voor bedrijven. Als goed voorbeeld wordt de nieuwsbrief van de NEa genoemd (laatste nieuwsbrief EV van april 2022). Zeker voor kleinere organisaties zonder juridische afdeling is de toelichting uit deze nieuwsbrief nuttig. Ook wordt aangegeven dat het handig zou zijn als de vigerende regelgeving op de website van de NEa staat (EU en Nederlandse wet- en regelgeving). Zo zou de informatie over de uitvoering van het EU ETS duidelijker en toegankelijker op de website van de NEa mogen staan. Tot slot wordt aangegeven dat de NEa voor niet-bedrijven (bijvoorbeeld ondersteunende partijen zoals adviseurs en maatschappelijke organisaties) minder toegankelijk is dan voor bedrijven. Aangegeven wordt dat het voor niet-bedrijven lastig is om een specifieke vraag binnen de NEa voor te leggen en dat het lang kan duren voor er antwoord komt.
- *Guidance* voor met name kleinere bedrijven. Met name kleinere bedrijven geven aan dat het EU ETS en Energie voor Vervoer voor hen een complexe 'bijzaak' zijn. Zij pleiten ervoor om de uitvoering zo simpel mogelijk te maken. Vanuit brancheorganisaties wordt aangegeven dat de *guidance* over de toepassing van de regelgeving in de NEa systemen soms nog beter kan. Als voorbeeld wordt de levering van biobrandstoffen voor de zeevaart genoemd. De wijze waarop dit gedocumenteerd diende te worden was voor veel bedrijven niet duidelijk. De brancheorganisatie geeft aan dat het een grote wijziging was waarbij de praktische vertaalslag miste. Een brancheorganisatie geeft vanuit haar internationale ervaring aan dat er vanuit het Verenigd Koninkrijk veel *guidance* is in de achtergrond en omgang met hernieuwbare energie in het vervoer. Bijvoorbeeld door middel van handleidingen met de bedoeling van de (nieuwe) regelgeving, hoe het in elkaar zit en hoe je ermee moet omgaan in de systemen van de uitvoerder/ toezichthouder.

2. Controleren en handhaven – De NEa toetst of bedrijven hun verplichtingen naleven en treedt wanneer nodig handhavend op.

Vooraf: over het algemeen geven de gesprekspartners vanuit bedrijven aan beperkte ervaring te hebben met de pijler 'controle en handhaving' van de NEa.

Positief:

- Zichtbaar in het veld. Vanuit bedrijven actief onder EV wordt aangegeven dat de NEa vaker dan voorheen het veld in lijkt te gaan om inspecties uit te voeren (zowel voor papierwerk als het nemen van monsters). Ook wordt aangegeven dat de NEa bij iedere nieuwe inboeker in het eerste jaar langskomt. Dit wordt gewaardeerd, ook als bevestiging dat het systeem juist is ingericht, werkt en om tips voor verbetering te krijgen.

- Oog voor administratieve lasten. Gesprekspartners geven aan dat de NEa aandacht heeft voor de administratieve lasten van het toezicht. Gesprekspartners vinden het positief dat de NEa hier bij de beleidsvorming reeds oog voor heeft. Bijvoorbeeld door de administratieve lasten van de uitvoering specifiek onderdeel te maken van discussies over EU ETS voor de gebouwde omgeving en mobiliteit.
- Inzicht in naleving. De NEa beschikt over een nalevingsmonitor. De onderzoekers hebben de nalevingsmonitor 2021 ontvangen (intern document). Dit document bevat relevante feiten en cijfers over de (ontwikkelingen in de) uitvoering van toezicht, handhaving en naleving. Bijvoorbeeld het aantal bedrijfsinspecties per jaar, geconstateerde overtredingen, signalen en handhavingsacties. Op grond van de feiten en cijfers worden conclusies en aanbevelingen gedaan om de controle en handhaving verder te verbeteren.

Aandachtspunten:

- Spanning tussen de drie pijlers. In een aantal gesprekken met bedrijven en brancheorganisaties komt naar voren dat de pijlers 'informeren en faciliteren' en 'controleren en handhaven' op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Opgemerkt wordt dat het wel noodzakelijk is dat de NEa deze pijlers uitvoert vanwege haar kennis en ervaring. Een aantal bedrijven ervaart dat de NEa het lastig vindt om aan de voorkant advies te geven richting bedrijven. Tegelijkertijd is volgens de gesprekspartners de NEa de enige partij die over de kennis beschikt om deze adviesrol te vervullen. De NEa geeft aan oog te hebben voor het dilemma tussen het zijn van adviseur en toezichthouder voor dezelfde bedrijven. De NEa geeft aan hier onder andere mee om te gaan door de adviesrol en de toezichtsfunctie niet door dezelfde medewerker te laten uitvoeren.
- Technische verbeterpunten. Branchevereenigingen en bedrijven hebben over het algemeen weinig op te merken over de controle en handhaving door de NEa. Vanuit bedrijven worden met name 'technische' verbeterpunten voor de uitvoering genoemd. De volgende concrete verbeterpunten zijn genoemd door bedrijven:
  - Autorisatievraagstuk voor bedrijven met meerdere *assets* onder de EU ETS rapportageverplichting. In het digitale systeem van de NEa is het nu mogelijk dat één persoon vanuit het bedrijf alle *assets* kan aanpassen. De wens vanuit bedrijven is om in het systeem een verantwoordelijke te benoemen die per *asset* mensen kan autoriseren om in het digitale systeem van de NEa aanpassingen te doen.
  - Geautomatiseerd inboeken in het Register Energie voor Vervoer. Dit was pas laat in het jaar mogelijk. Bedrijven waren hierdoor al een groot deel van het jaar energie aan het leveren maar konden dit niet geautomatiseerd inboeken. Idealiter willen grote bedrijven met veel transacties al vanaf 1 januari geautomatiseerd kunnen inboeken. Aangegeven wordt dat handmatig inboeken arbeidsintensiever is en bovendien foutgevoelig (verificateurs sturen derhalve ook aan op automatisering).
  - Antwoorden vanuit de helpdesk. Aangegeven wordt dat de NEa bij de beantwoording van vragen via de helpdesk het antwoord niet vergezeld laat gaan van de oorspronkelijke vraag. Bij het stellen van meerdere vragen moet het bedrijf zelf terugzoeken op welke vraag het antwoord betrekking heeft.
  - Betere overdracht tussen inspecteurs. Aangegeven wordt dat bij inspecties soms vragen terugkomen die bij eerdere bezoeken al zijn beantwoord. Dit zou in de overdracht meegenomen kunnen worden.
  - Over het toezicht op Energie voor Vervoer wordt aangegeven dat de regelgeving en procedures strak zijn en met name gericht zijn op fraudebestrijding. Bedrijven geven aan dat er daardoor veel papierwerk bij komt kijken (met name rondom

de dubbeltellingsverificatie). Met name wanneer er veel partijen in de keten zijn is het inboeken van biobrandstoffen een lastig proces. Dit creëert – met name richting het einde van het boekjaar – veel werkdruk bij inboekers en verificateurs. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de strakke procedures en controles wel zorgen voor een gelijk speelveld in de markt. In de vorige evaluatie van de NEa is geconstateerd dat fraudegevoeligheid speelt bij Hernieuwbare Energie voor Vervoer. In reactie op de aanbeveling wijst de NEa op de uitgebreide analyse van de ketens in de systematiek EV. Ook geeft de NEa aan dat het toezicht is aangescherpt en de toezichtsbevoegdheden uitgebreid. De NEa-capaciteit voor toezicht en fraudepreventie is vergroot.

3. ***Rapporteren en adviseren – De NEa gebruikt haar kennis en ervaring om als onafhankelijke autoriteit de overheid te informeren over behaalde resultaten, uitvoeringsconsequenties en relevante ontwikkelingen.***

Positief:

- Rol in beleidsadvisering. De NEa speelt een grote rol in beleidsadvisering. De NEa heeft de mogelijkheid om haar kennis en ervaring in te brengen in een vroeg stadium van beleidsvorming en draagt daarmee bij aan een goede werking van de marktinstrumenten. Opdrachtgever het ministerie van EZK is tevreden over de signaalfunctie van de NEa. De NEa kijkt vanuit toezichtrol scherp naar de uitvoerbaarheid van het beleid (is het uitvoerbaar, is het handhaafbaar, wat betekent het voor de administratieve lasten van bedrijven, draagt het voldoende bij aan het maatschappelijke doel?).
- Inzet kennis en ervaring voor beleid. Vanuit brancheverenigingen en bedrijven is veel waardering voor de wijze waarop de NEa haar kennis en ervaring benut als adviseur richting beleidsmakers. Aangegeven wordt dat de NEa in specifieke dossiers meer kennis heeft dan de ministeries, zeker wanneer het gaat om kennis over de impact voor branches en bedrijven en de uitvoerbaarheid. Daarbij is de NEa politiek onafhankelijk. Een aantal brancheorganisaties en bedrijven geven aan dat de NEa minder bescheiden kan zijn en meer sturend mag optreden richting de ministeries op grond van haar kennis en ervaring. Er zijn ook gesprekspartners die de NEa prijzen om haar rol als adviseur richting de ministeries. De betrokkenheid van de NEa bij de vormgeving van de nationale heffing op CO2-uitstoot in de industrie[54] wordt als een positief voorbeeld gezien.

Aandachtspunten:

- Scheiding tussen beleid en toezicht. De scheidslijn tussen toezichthouder en departement is volgens verschillende brancheverenigingen en bedrijven dun. Aangegeven wordt dat de NEa aan de voorkant nauw betrokken is bij de uitwerking van het beleid voor EV. Enerzijds is dit positief vanwege de kennis van de NEa over de branches en de ervaring met de uitwerking van wet- en regelgeving. Anderzijds wordt aangegeven dat in de praktijk de scheiding tussen beleidsmaker en toezichthouder niet altijd scherp is. Bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat in de toekomst meer geïnvesteerd mag worden in de functiescheiding tussen de ministeries en de NEa. De NEa geeft aan hier wel rekening mee te houden. Bijvoorbeeld door HUF-toetsen uit te laten voeren door nieuwe medewerkers.
- Marktkennis nieuwe sectoren en ontwikkelingen. Vanuit een aantal brancheverenigingen wordt aangegeven dat medewerkers van de NEa niet altijd kennis hebben van hoe een specifieke markt werkt. Dit is een aandachtspunt bij het adviseren over de implementatie van nieuwe

[54] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/milieubelastingen/co2-heffing-voor-industrie.

regelgeving en regelgeving voor nieuwe sectoren (bijvoorbeeld zeevaart) en nieuwe energiedragers waar andere duurzaamheidsaspecten een rol zullen spelen (bijvoorbeeld waterstof). Aangegeven wordt dat de NEa mee moet in deze ontwikkelingen en idealiter voorop moet lopen om een belangrijke rol te kunnen blijven spelen bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving.

- Positionering in het publieke debat. Vanuit een aantal brancheorganisaties zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de positionering die de NEa inneemt in de jaarlijkse rapportage van de voortgang van de industrie over emissiereductie. Het beeld is dat de NEa een politiek gekleurd beeld geeft en een mening heeft over de gang van zaken.[55] Aangegeven wordt dat de NEa zich bij de feitelijke rapportage over de emissiereductie zou moeten houden zonder hier duiding aan te geven. Anders loopt de NEa het risico om als een verlengstuk van het ministerie gezien te worden. De onderzoekers hebben het betreffende artikel bekeken. We constateren dat de NEa gebruik maakt van Europese *benchmarks* en een onderbouwd beeld geeft van de afwijkingen. Daarmee is de rapportage in onze ogen feitelijk van aard.

[55] Zie: https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2022/11/15/co2-efficientie-grote-industrie-in-afgelopen-4-jaar-nauwelijks-verbeterd.

4.1.2. Ambities bedrijfsplan 2021-2024

De NEa wil drie ambities realiseren in de periode 2021-2024. Deels stonden deze ambities ook in de periode 2017-2020 centraal. De NEa geeft aan dat in de komende jaren de uitdagingen vooral in het verder professionaliseren van de organisatie zitten om in samenwerking en met gezag de extra klimaatopgaves van Nederland en de EU te helpen realiseren.

Op grond van de interviews geven we per ambitie de positieve en kritische punten vanuit de gesprekspartners weer. Daarnaast hebben we in de interviews ook principes van goed toezicht, zoals opgenomen in de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*"[56] , uitgevraagd. Een goede toezichthouder is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

1. *De NEa is een **toonaangevende** autoriteit met trotse en **deskundige** medewerkers*

Positief:

- Trots en deskundig. Gesprekspartners vanuit brancheverenigingen en bedrijven herkennen het beeld van trotse en deskundige medewerkers. Aangegeven wordt dat medewerkers van de NEa professioneel zijn en veel kennis van zaken hebben. Opgemerkt wordt dat de NEa daardoor ook een belangrijke rol als expert en adviseur richting de ministeries heeft.
- Functioneren van de NEa en medewerkers. Het is voor gesprekspartners lastig te beoordelen in hoeverre de NEa een toonaangevende autoriteit is. Over het algemeen prevaleren de positieve signalen over het functioneren van de NEa en haar medewerkers in de interviews boven

[56] Ministerie van BZK (2005/2006). *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

de negatieve signalen. De NEa zelf geeft aan een toonaangevende autoriteit te willen zijn, omdat zij daardoor haar taken beter kan uitvoeren en een grotere bijdrage kan leveren aan het oplossen van het klimaatprobleem. Volgens de NEa liggen de uitdagingen om toonaangevend te blijven voor de komende jaren vooral in het verder professionaliseren van de organisatie. In de ontwikkelagenda worden op hoofdlijnen de volgende acties genoemd: zicht houden op externe ontwikkelingen, de zichtbaarheid van de organisatie vergroten, meer toegevoegde waarde halen uit data en aantrekkelijk werkgeverschap.[57]

- Weinig klachten ingediend. Er zijn in de afgelopen periode weinig klachten ingediend over het functioneren van de NEa. Vanaf 2019 registreert NEa binnengekomen klachten in een klachtenregister. Sinds 2019 zijn twee klachten ontvangen. Eén klacht had betrekking op de slechte vindbaarheid van informatie op de website van de NEa. De andere klacht ging over het niet aankomen van naar de NEa verzonden poststukken. In overleg met de indieners is in beide gevallen een informele klachtbehandeling procedure doorlopen.

Aandachtspunten:

- Branche-specifieke kennis. Hoewel gesprekspartners in het algemeen te spreken zijn over de deskundigheid van de medewerkers van de NEa geeft een aantal branche verenigingen en bedrijven aan dat de NEa nog meer zou mogen beschikken over branche-specifieke kennis (bijvoorbeeld: vervoer en keramiek). Ook in relatie tot nieuwe sectoren zoals scheepvaart wordt aangegeven dat de NEa tijdig zal moeten investeren in het opbouwen van de juiste kennis.
- Kennis blijven opbouwen. Op peil houden van de deskundigheid en expertise is een blijvend aandachtspunt door wijzigingen in wet- en regelgeving. Wijzigingen in de REV en duurzaamheidseisen bij de productie van energie vragen om kennis van andere vervoersmodaliteiten (bijvoorbeeld scheepvaart) en thema's als circulariteit. De afdelingen hebben dus méér mensen nodig om te kunnen blijven functioneren op niveau. Deze kennis dient tijdig opgebouwd te worden. Aangegeven wordt dat er tijdig mensen geworven dienen te worden om vervolgens de kennis intern op te kunnen bouwen. Opdrachtgever het ministerie van IenW geeft aan dat de uitbreiding van EV naar scheepvaart en luchtvaart een flinke opgave zal zijn. Er is een flinke verbouwing nodig en tegelijkertijd dient het huidige werk gewoon door te gaan.
- Kennis over biomassa. Op het terrein van Energie (vaste biomassa) wordt aangegeven dat het aantal mensen met de kennis en expertise binnen de NEa beperkt is. Gesprekspartners verwachten in de toekomst veel ontwikkelingen en kennisvragen op dit terrein vanuit de markt en ministeries. Aanvullende menskracht bij de NEa is nodig om hierop in te kunnen spelen. Omdat de kennis in de werkpraktijk opgebouwd wordt, dient de NEa tijdig nieuwe medewerkers te werven.

2. *De NEa is een **excellente** toezichthouder en uitvoerder. Zij levert **hoge kwaliteit** tegen zo **laag mogelijke kosten***

- Het is voor gesprekspartners lastig om te beoordelen in hoeverre het toezicht excellent is. In het bedrijfsplan geeft de NEa aan dat in het streven naar een excellente toezichthouder het goed uitvoeren van de wettelijke taken voorop staat. Over het algemeen zijn er vanuit de gesprekken geen negatieve signalen over de rol van de NEa als toezichthouder. Gesprekspartners geven aan dat de NEa professioneel en onafhankelijk is en dat de medewerkers kennis van zaken hebben. De

[57] NEa (2021), *Bedrijfsplan 2021-2024*.

NEa geeft aan tot op heden niet geconfronteerd te zijn met grote uitvoeringsproblemen.

- Een aantal gesprekspartners geeft aan dat de NEa in de uitvoering nog slagvaardiger zou kunnen optreden. Van een aantal trajecten wordt de doorlooptijd als lang ervaren zoals de implementatie van een nieuw IT-systeem voor het rapporteren van emissies.
- Oog voor administratieve lasten. Gesprekspartners zijn overwegend positief over de wijze waarop de NEa zich inzet om de administratieve lasten te beperken. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat de NEa oog heeft voor het efficiënt uitvragen van de benodigde informatie voor het toezicht. Aangegeven wordt dat de NEa hier ook bij de vormgeving van nieuwe wet- en regelgeving oog voor heeft. Zo heeft de NEa bij de nationale CO2-heffing ervoor kunnen zorgen dat deze goed aansluit bij de huidige systematiek en structuur rondom emissiehandel, zodat het bedrijven relatief weinig extra administratie kost.

3. *De NEa is een **betrouwbare, professionele** organisatie waar de overheid gerust belangrijke taken aan kan toevertrouwen*

Positief:

- Het aantal taken is uitgebreid. Tijdens de evaluatieperiode heeft de NEa aanvullende taken gekregen. De NEa is sinds 2018 toezichthouder op de naleving van de duurzaamheidseisen aan het gebruik van vaste biomassa bij de productie van energie. Sinds 2021 is de NEa verantwoordelijk voor het uitvoeren, innen en het waarborgen van de naleving van de Regeling CO2-heffing voor de industrie en de implementatie van de Wet minimum-CO2-prijs elektriciteitsopwekking.
- Er blijft veel vraag naar de kennis en expertise van de NEa. De NEa heeft een positie die financieel gezond is en wordt gezien als een betrouwbare partner, waardoor de NEa snel in beeld komt bij opdrachtgevers. Recentelijk bijvoorbeeld voor de uitvoering van de inframarginale heffing.[58]
- Eigenaar en opdrachtgevers vanuit het ministerie van EZK zijn positief over het functioneren van de NEa en de samenwerking. Er is geen sprake van grote uitvoeringsproblemen (waar veel publieke uitvoeringsorganisaties momenteel mee te maken hebben). De NEa behaalt goede resultaten op de opdrachten. Er is bij de ministeries tevredenheid dat de NEa nieuwe taken op zich wil nemen die passen bij de kennis en expertise van de organisatie. Een aandachtspunt hierbij is dat de NEa ook in de toekomst – bij een groeiend takenpakket – wendbaar en weerbaar blijft. Het aannemen van nieuwe taken kan derhalve geen oneindig precedent blijven vormen.
- Afwegingskader nieuwe taken. Situaties waarin de NEa nieuwe taken niet kan of wil uitvoeren terwijl er wel een politieke en/of beleidsmatige wens ligt, kan de onderlinge relatie op spanning zetten. Om te onderzoeken in hoeverre een mogelijke nieuwe taak goed bij de NEa past en succesvol uitgevoerd kan worden, heeft de NEa een afwegingskader ontwikkeld. De inzichten die de toepassing van het afwegingskader oplevert, kunnen ingezet worden in de contacten met de mogelijke opdrachtgever. In het afwegingskader ligt de focus eerst op de vraag of een taak aansluit op de missie van de organisatie; vervolgens op de vraag of een taak past binnen het NEa-domein (en daarmee

[58] De NEa en de Belastingdienst zullen samen de heffing uitvoeren, met een adviserende rol van de ACM. De NEa is verantwoordelijk voor het inhoudelijke deel en voor het toezicht en controleert of alle partijen aangifte hebben gedaan. De belastingdienst is verantwoordelijk voor het innen van het geld. De heffing zal voldaan worden via aangifte. Dit betekent dat de partijen zelf moeten berekenen of, en zo ja, hoeveel belasting zij schuldig zijn.
Zie: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/30/heffing-overwinsten-elektriciteitsproducenten-van-kracht-vanaf-1-december.

aansluit op de aanwezige kennis, kunde, bevoegdheden en ervaring). Een aantal toetsvragen completeert het beeld of de NEa de taak moet willen uitvoeren en of er voldoende reden is om aan te nemen dat de uitvoering succesvol zal zijn.[59]

Aandachtspunten:

- Afweging in oppakken taken. Er is veel vraag naar de kennis en expertise van de NEa. Aangegeven wordt dat de NEa hierin een heldere lijn moet kiezen om te voorkomen dat de NEa het 'duizend dingen doekje' van het duurzaamheidsbeleid wordt. Focus houden is volgens de gesprekspartners van belang. Gesprekspartners van de NEa geven aan dat het positief is dat de NEa snel in beeld komt bij opdrachtgevers maar dat een risico is dat de NEa te veel hooi op diens vork neemt door de extra taken. Dit is extra uitdagend in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt voor de benodigde expertise en de politieke druk die bij de taken komt kijken. Gesprekspartners vanuit andere toezichthouders geven aan dat het daarom belangrijk is dat de NEa een mechanisme heeft om te onderbouwen waarom bepaalde taken wel opgepakt worden en andere niet. Zoals hiervoor beschreven, is het in dit licht positief dat de NEa over een afwegingskader voor nieuwe taken beschikt, zodat transparante en onderbouwde keuzes over het aannemen van nieuwe taken gemaakt kunnen worden.

[59] NEa (2021). *Bedrijfsplan 2021-2024.*

4.1.3. Maatschappelijke effecten van de NEa

De NEa wil een belangrijke bijdrage leveren aan het structureel **optimaliseren van naleving** in het kader van Emissiehandel en EV en een bijdrage leveren aan het oplossen van het klimaatprobleem.

- Beperkt zicht in maatschappelijke impact. Gesprekspartners geven over het algemeen aan dat zij beperkt zicht hebben op de maatschappelijke impact van het werk van de NEa. Het beeld is dat de organisatie zich op dit vlak nog beperkt profileert (dit sluit aan bij het beeld uit de vorige evaluatie). De NEa publiceert analyses en *factsheets* van de emissiecijfers binnen het EU ETS en EV.[60] Over de bijdrage van de NEa aan de naleving en de optimalisatie daarvan is echter weinig informatie beschikbaar voor bedrijven en andere geïnteresseerden. De NEa beschikt in de nalevingsmonitors (interne documenten) over feiten en cijfers om de bijdrage inzichtelijk te maken.
- Naleving niet inzichtelijk voor stakeholders. Brancheorganisaties en bedrijven geven aan dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelen van het EU ETS en EV. Het beeld is dat de NEa hier zelf geen directe bijdrage aan levert. Gesprekspartners geven aan dat de NEa indirect een rol speelt in het realiseren van een klimaatneutrale samenleving. Het klimaatbeleid wordt elders gemaakt. Aan de voorkant adviseert de NEa bij de totstandkoming van het beleid. In de uitvoering kunnen het EU ETS en EV niet zonder toezicht en handhaving. Indirect levert de NEa met goed advies aan de voorkant en toezicht en handhaving aan de achterkant een belangrijke bijdrage aan een klimaatneutrale samenleving. Echter, het beeld is dat de NEa niet rapporteert over de naleving in het kader van Emissiehandel en EV

[60] Zie bijvoorbeeld: https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/rapportages-en-cijfers-eu-ets en https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2022/07/01/totaalrapportage-energie-voor-vervoer-2021.

waardoor de bijdrage van de NEa niet inzichtelijk is voor gesprekspartners.

4.1.4. Conclusies en aanbevelingen doeltreffendheid

Op grond van de interviews ontstaat het beeld dat de NEa doeltreffend heeft gefunctioneerd.

De NEa heeft met haar aanpak op drie pijlers (informeren en faciliteren, controleren en handhaven, rapporteren en adviseren) een belangrijke bijdrage geleverd aan de werking van het EU ETS en EV. In algemene zin zijn alle gesprekspartners van mening dat de NEa goed functioneert (behoudens enkele aandachtspunten). De kennis en kunde van de medewerkers wordt daarbij veelvuldig geprezen. Er zijn een aantal aandachtspunten voor de toekomst:

- Waar brancheorganisaties en bedrijven doorgaans positief zijn over het directe contact met medewerkers van de NEa worden er verschillende aandachtspunten genoemd met betrekking tot de communicatie vanuit de NEa als organisatie. Aandachtspunten hebben specifiek betrekking op het sneller communiceren over nieuwe wet- en regelgeving en het maken van de praktische vertaalslag van nieuwe wet- en regelgeving naar de omgang daarmee in het systeem van de NEa voor gebruikers.
- Het aantal taken dat de NEa uitvoert is de afgelopen jaren uitgebreid. De NEa is een betrouwbare en professionele organisatie waar opdrachtgevers graag belangrijke taken aan toevertrouwen. In combinatie met de dynamiek in het speelveld waarin de NEa opereert mag ervan uit worden gegaan dat de groei van taken en adviesvragen zich zal voortzetten. De NEa zal de bestaande taken doeltreffend moeten blijven uitvoeren terwijl er tegelijkertijd nieuwe sectoren moeten worden gefaciliteerd en gecontroleerd alsook nieuwe regelingen moeten worden uitgevoerd. Om dezelfde kwaliteit te blijven leveren zal het personeelsbestand moeten groeien en zal nieuwe kennis en expertise moeten worden ontwikkeld in een organisatie die nu al druk bezet is en die zich bevindt in een krappe arbeidsmarkt. Ook zal de NEa afwegingen moeten maken welke taken wel en niet worden opgepakt. Als hulpmiddel om te onderzoeken in welke mate een nieuwe taak past bij de NEa is een gedegen afwegingskader ontwikkeld. Toepassing van dit kader en gesprek over de uitkomsten in de driehoek kan tot een goed onderbouwde afweging over het al dan niet oppakken van nieuwe taken leiden. We merken op dat het van belang is om in de driehoek te reflecteren op de toepassing van het kader. Op grond van bestudering van het kader geven we ten behoeve van de reflectie alvast de volgende punten mee:
    1. In hoeverre is er binnen de driehoek eigenaarschap voor het afwegingskader (het is in onze ogen niet alleen een instrument van de NEa)?
    2. Het kader is nu beredeneerd vanuit het perspectief van de NEa. In hoeverre is het mogelijk om te beredeneren hoe dit in het stelsel het beste georganiseerd kan worden (dus inclusief eventuele andere gegadigden)?
    3. Hoe kan het perspectief van gebruikers / bedrijven / belanghebbenden een plek krijgen in de afweging? Wat is voor hen het beste?
- De NEa kan worden gezien als een stelselverantwoordelijke autoriteit op het gebied van Emissiehandel en EV. Met de drie pijlers levert de NEa een belangrijke bijdrage aan de goede werking van het stelsel. Zo is er veel erkenning voor het belang van een goede betrokkenheid van toezicht en uitvoering bij beleidsvoorbereiding. De combinatie van de pijlers levert volgens verschillende gesprekspartners een spanning op. Wij zien geen reden om die spanning weg te nemen door een pijler niet meer te hanteren. Sterker nog, de indruk is juist dat de combinatie van de pijlers meerwaarde heeft. We zien wel een aandachtspunt. De drie pijlers ‘concurreren’ op dezelfde capaciteit van de organisatie. Die staat – zoals

eerder aangegeven – onder druk. Zo is het toezichtprogramma voor EU ETS in geen van de jaren behaald. De NEa geeft aan dat dit te maken had met de keuze om de afgelopen jaren een aantal inspecteurs in te zetten op het project 'Voorbereiding vierde handelsperiode', dat op dat moment prioriteit had. Voor de toekomst is het van belang om te investeren in de groei van het team en een afweging te maken hoe de schaarse capaciteit het beste ingezet kan worden (het toezichtprogramma voor EV wordt wel ruimschoots gehaald). Daarbij is het belangrijk te bewaken dat de ene pijler niet te veel ten koste van de andere wordt ingevuld. Er is, met andere woorden, een goede afweging nodig van de inzet op de verschillende pijlers.

- De beoogde maatschappelijke impact en de bijdrage van de NEa daaraan zijn nog niet duidelijk inzichtelijk voor belanghebbenden. In het kader van onder andere de 'Brede evaluatie organisatiekaders voor Rijksorganisaties op afstand' en de 'IBO-Agentschappen' wordt het belang van het creëren van publieke waarde steeds belangrijker. We bevelen derhalve aan om meer inzicht te geven in de maatschappelijke impact van het werk van de NEa. De NEa beschikt in de nalevingsmonitors (interne documenten) over feiten en cijfers om de bijdrage inzichtelijk te maken en te onderbouwen. Te denken valt aan (ontwikkelingen) in het aantal bedrijfsinspecties per jaar, geconstateerde overtredingen, handhavingsacties en de nalevingscijfers.

4.2 Doelmatigheid

De scope van het onderzoek richt zich op de doelmatigheidsindicatoren die zijn vastgesteld voor de NEa en zijn vermeld in de Rijksbegroting.[61]

4.2.1. Overzicht doelmatigheidsindicatoren

Het overzicht van indicatoren geeft de realisatie weer. Het betreft de stand slotwet van het betreffende jaar in relatie tot de vastgestelde begroting voor dat jaar (zoals vastgesteld in het voorafgaande jaar). Per indicator is de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar weergegeven (stijging = ↑ daling = ↓).

[61] Zie: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/XIII/onderdeel/645124.

Indicator	Stand slotwet 2017 (begroting 2017)	Stand slotwet 2018 (begroting 2018)	Stand slotwet 2019 (begroting 2019)	Stand slotwet 2020 (begroting 2020)	Stand slotwet 2021 (begroting 2021)
Kostprijs per product (groep)					
Naleving ETS (per broeikasgasinstallatie)	**10.439** (9.682)	**10.436** ↓ (9.516)	**14.281** ↑ (9.516)	**13.924** ↓ (9.516)	**15.742** ↑ (11.849)
Naleving EV (per deelnemersrol)	**11.294** (10.824)	**14.529** ↑ (10.704)	**39.547** ↑ (10.704)	**49.541** ↑ (10.704)	**47.429** ↓ (52.188)
Tarieven/ uur					
Laag	**69** (74)	**69 -** (69)	**68** ↓ (68)	**69** ↑ (69)	**68** ↓ (68)
Midden	**90** (92)	**90 -** (90)	**92** ↑ (90)	**93** ↑ (90)	**89** ↓ (92)
Hoog	**109** (120)	**109 -** (106)	**116** ↑ (106)	**118** ↑ (109)	**117** ↓ (116)
Omzet per productgroep x €1.000					
Naleving ETS	**4.614** (4.430)	**4.493** ↓ (4.282)	**5.568** ↑ (4.320)	**6.946** ↑ (5.664)	**6.374** ↓ (6.036)
Naleving EV	**2.361** (2.313)	**2.479** ↑ (2.248)	**3.191** ↑ (2.210)	**3.493** ↑ (3.403)	**3.889** ↑ (3.601)
Bijstook Biomassa	-	-	**320** (320)	**0** ↓ (320)	**146** ↑ (320)
EH Portaal			-	-	**220** (1.090)
CO2-heffing	-	0	**39** (0)	**0** ↓ (0)	**0 -** (0)
FTE-totaal	**56,9** (60)	**56,6** ↓ (62)	**59** ↑ (64)	**68,7** ↑ (64)	**71,2**↑ (64)
Saldo van baten en lasten (%)	**8,46%** (0%)	**3,56%** ↓ (0%)	**4,26%** ↑ (0%)	**8,52%** ↑ (0%)	**7,49%** ↓ (0%)

Kwaliteitsindicatoren Naleving ETS					
% Vergunningsaanvragen binnen wettelijke termijn afgehandeld	**100%** (90%)	**100% -** (90%)	**100% -** (90%)	**83%** ↓ (90%)	**100%** ↑ (90%)
% Meldingen binnen wettelijke termijn afgehandeld	**93%** (80%)	**77%** ↓ (80%)	**92%** ↑ (80%)	**89%** ↓ (80%)	**100%** ↑ (80%)
% Jaarlijks uitgevoerd toezicht programma	**74%** (100%)	**80%** ↑ (100%)	**93%** ↑ (100%)	**69%** ↓ (100%)	**70%** ↑ (100%)
% Vragen binnen de gestelde termijn afgerond	**91%** (80%)	**92%** ↑ (80%)	**89%** ↓ (80%)	**84%** ↓ (80%)	**85%** ↑ (80%)
Kwaliteitsindicatoren Naleving EV					
Opleveringsdatum rapportage Naleving jaarverplichting 2019 EV en brandstoffen luchtverontreiniging	**< 15 juli** (<15 juli)	**4 juli** (<15 juli)	**6 juli** (<15 juli)	**29 juni** (<15 juli)	**2 juli 2021** (<15 juli)
% Jaarlijks toezichtprogramma is uitgevoerd	**142%** (100%)	**120%** ↓ (100%)	**144%** ↑ (100%)	**116%** ↓ (100%)	**125%** ↑ (100%)
% Vragen binnen de gestelde termijn afgerond	**86%** (80%)	**85%** ↓ (80%)	**83%** ↓ (80%)	**84%** ↑ (80%)	**85%** ↑ (80%)
Algemeen					
Directe uren/ totaal aantal gewerkt uren	**64%** (>70%)	**68%** ↑ (> 65%)	**58%** ↓ (>70%)	**63%** ↑ (>70%)	**64%** ↑ (>70%)

Tabel 4. Overzicht doelmatigheidsindicatoren

Hierna een beschrijving van de ontwikkelingen en opvallendheden in bovenstaande tabel.

- Kostprijs per product:
  - Naleving ETS: kostprijs per product in alle jaren hoger dan begroot. Tussen 2017 en 2021 een stijging van ongeveer 50%.
  - Naleving EV: forse toename in kostprijs per product. Van 2018 op 2019 een zeer grote stijging. Van 2017 tot 2020 (fors) hoger dan begroot. In 2021 lager dan begroot vanwege bijstelling begroting (ongeveer 500% verhoogd).
- Omzet per productgroep:
  - Naleving ETS: in alle jaren is de omzet hoger dan begroot. In alle jaren behalve 2021 is er sprake van een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar.
  - Naleving EV: in alle jaren is de omzet hoger dan begroot. De omzet neemt in alle jaren toe.
  - FTE: beoogde formatie wijkt af.
  - Saldo van baten en lasten wijkt af.

- Kwaliteitsindicatoren Naleving ETS:
  - In alle jaren, behalve 2020, is 100% van de vergunningsaanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
  - In alle jaren, behalve 2018, is de doelstelling voor het afhandelen van meldingen binnen de wettelijke termijn behaald.
  - In geen van de jaren is de doelstelling voor het uitvoeren van 100% van het toezicht programma gehaald. In 2020 en 2021 was dit met 69%/ 70% het laagst.
  - In alle jaren is de doelstelling voor het afhandelen van vragen binnen de gestelde termijn behaald.
- Kwaliteitsindicatoren naleving EV:
  - In alle jaren is meer dan 100% van het jaarlijks toezichtprogramma uitgevoerd.
  - In alle jaren is de doelstelling voor het afronden van vragen binnen de gestelde termijn behaald.
- Algemeen: directe uren/ totaal aantal gewerkte uren
  - Deze verhouding is een graadmeter voor productiviteit. In 2017 en in 2021 is 64% van de uren directe uren. De overhead is 36%. Alleen in 2018 is de beoogde verhouding gerealiseerd.

4.2.2. Reflectie op doelmatigheidsindicatoren

- Volgens opdrachtgever en eigenaar vanuit het ministerie van EZK is er in de laatste jaren weinig aandacht besteed aan de doelmatigheidsindicatoren. Het ministerie van EZK geeft aan dat de doelmatigheidsindicatoren nog stammen uit de tijd dat het ministerie van IenW eigenaar van de NEa was. Aangegeven wordt dat er nu over veel indicatoren wordt gerapporteerd. Zeker in relatie tot de omvang van de NEa. Het ministerie van EZK heeft de wens om het aantal indicatoren te verminderen, zeker voor extern gebruik. Tot slot is het beeld dat het lastig is om de doelmatigheid van het functioneren van de NEa te beoordelen op grond van de indicatoren.
- Het beeld dat er in de laatste jaren weinig aandacht is besteed aan de doelmatigheidsindicatoren komt ook naar voren bij bestudering van de notulen van de driehoeksoverleggen en BFI-overleggen. De notulen bevatten geen noties over de doelmatigheidsindicatoren. Wel wordt er in een aantal verslagen verwezen naar een dashboard met KPI's met betrekking tot HRM (ziekteverzuim, opleidingsbudget en actuele bezetting) en P&C (saldo baten en lasten, inhuur externen %, %

betaalgedrag binnen 30 dagen en tariefstelling). Een aantal van deze KPI's overlapt met de doelmatigheidsindicatoren.

- Vooruitkijkend noemt de NEa in het bedrijfsplan 2021-2024 dat een uitgangspunt is dat zij op een doelmatige wijze haar rol als bevoegd gezag voor Emissiehandel, Hernieuwbare Energie voor Vervoer en brandstofkwaliteit binnen Nederland vervult. Voor de periode tot 2025 zijn doelmatigheidsindicatoren en streefwaarden benoemd. Het betreft dezelfde indicatoren als in bovenstaande overzicht.

4.2.3. Conclusies en aanbevelingen doelmatigheid

- Er is een brede set doelmatigheidsindicatoren. Dat laat onverlet dat het op grond van deze indicatoren lastig is om een eenduidig oordeel te vellen over de doelmatigheid van het functioneren van de NEa. Immers, doelmatigheid betreft 'de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)'. Waar de groei dan wel afname van ingezette middelen precies bekend zijn, geldt voor de geleverde prestaties in kwaliteit en kwantiteit dat minder gemakkelijk is vast te stellen of die zijn afgenomen of toegenomen en in welke mate precies.
- Kijkend naar de doelmatigheidsindicatoren en de scores daarop, dan valt het volgende op:
    - Met name de kostprijs per product voor naleving EU ETS en voor naleving EV blijven achter bij de streefwaarden gedurende de evaluatieperiode. De NEa geeft aan dat dit voor wat betreft EU ETS voornamelijk het gevolg is van extra beslag op de capaciteit voor het opstarten van nieuwe opdrachten, meer werk ten aanzien van nieuwe wet- en regelgeving, advisering van beleid en het dalende aantal deelnemers in het EU ETS. De complexiteit van de processen van de bedrijven in het EU ETS neemt toe.
    - De kwaliteitsindicatoren naleving EU ETS en EV laten overwegend een positief beeld zien. Kanttekening hierbij is dat het beoogde toezichtprogramma voor EU ETS in geen van de jaren is behaald. De NEa geeft aan dat dit te maken had met de keuze om de afgelopen jaren een aantal inspecteurs in te zetten op het project 'Voorbereiding vierde handelsperiode' dat op dat moment prioriteit had. Ook is dit volgens de NEa een signaal dat verder geïnvesteerd dient te worden in de groei van het team. De NEa geeft aan dat wordt gekeken hoe – gegeven de beperkte capaciteit – het toezicht het beste ingericht kan worden (bijvoorbeeld met behulp van geautomatiseerde plausibliteitschecks). Opvallend is voorts dat het toezichtprogramma EV wel ruimschoots wordt gehaald, wat de vraag doet opkomen of de capaciteit goed verdeeld is over enerzijds toezicht EV en anderzijds toezicht EU ETS.
- Kijkend naar de set van doelmatigheidsindicatoren valt op dat de huidige kwaliteitsindicatoren over de naleving met name een beeld geven over de output van de NEa: afhandeling vragen binnen gestelde termijn, mate waarin het toezichtprogramma is uitgevoerd en de afhandeling van vergunningsaanvragen en meldingen binnen de wettelijke termijn. Met betrekking tot de doeltreffendheid van het functioneren van de NEa zijn dit relevante indicatoren om te volgen, maar deze indicatoren zeggen niets over de uitkomsten van alle toezichtinspanningen in termen van de mate van naleving door het bedrijfsleven (nalevingspercentage). Bijvoorbeeld of bedrijven hun verslagen op tijd indienen, of deze goed zijn ingevuld en of bedrijven zich aan alle wettelijke plichten houden.[62]

[62] Opgemerkt wordt dat de NEa wel inzicht heeft in nalevingscijfers. De NEa heeft een Nalevingsmonitor 2021 opgesteld (intern document). Hierin staan cijfers en conclusies over de naleving van onder andere de verplichting voor het indienen van het activiteitsverslag, het aantal inspecties en geconstateerde overtredingen.

- De afgelopen periode is weinig gebruik gemaakt van de doelmatigheidsindicatoren (het leeft niet zo). Het is in de driehoek eigenaar-opdrachtgever(s)-NEa geen expliciet onderwerp van gesprek.
- Voor de toekomst bevelen we ten aanzien van doelmatigheid aan:
    - In de driehoek periodiek een reflecterend gesprek over de doelmatigheidsindicatoren te voeren: Zijn de streefwaarden gehaald? Vinden we de streefwaarden nog goed? Wat is niet gehaald, waarom niet en wat gaan we daarmee doen? Wat valt op (bijvoorbeeld dat het toezichtprogramma EV ruimschoots wordt gehaald en het toezichtprogramma EU ETS niet wordt gehaald)? Een dergelijk gesprek kan worden gebruikt om te leren en bij te sturen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor doelmatig (en doeltreffend) functioneren.
    - Rapporteren over (nog) meer indicatoren is niet noodzakelijkerwijs een verbetering. Echter, in dit geval vraagt het rapporteren over de huidige set doelmatigheidsindicatoren een relatief beperkte inspanning. Daarom bevelen we aan om de huidige set van doelmatigheidsindicatoren aan te vullen met indicatoren die inzicht geven in de uitkomsten van de toezichtinspanningen in termen van de mate van naleving door het bedrijfsleven (nalevingspercentage). De NEa beschikt reeds over een interne nalevingsmonitor met cijfers over bijvoorbeeld inspecties en geconstateerde overtredingen die hiervoor gebruikt kan worden. Het reflecterende gesprek in de driehoek kan zich vervolgens richten op die indicatoren waar interessante ontwikkelingen en/of afwijkingen zijn.

4.3 Rechtmatigheid

De scope van dit onderzoek richt zich op rechtmatigheid in de zin van de kwaliteit van het financieel beheer. Daarbij kijken we naar de controleverklaringen die worden afgegeven door de Auditdienst Rijk (ADR) en de eventuele aandachtspunten die daarin zijn gegeven ten aanzien van het financieel beheer. Dat betreft met name de rechtmatigheid van de uitgaven. Daarnaast beschouwen we aanvullend (als '*sanity check*') ook het juridisch track record, namelijk de uitspraken in beroepen en hoger beroepen die zijn ingesteld tegen besluiten van de NEa. Dat betreft dan met name de rechtmatigheid van het gebruik van de bevoegdheden door de NEa.

4.3.1. Analyse controleverklaringen ADR

Er zijn door ADR geen tekortkomingen geconstateerd bij rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties in de controleverklaringen.

Jaar	Oordeel ADR
2018	"Naar ons oordeel geven de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen van baten-lastenagentschap NEa op 31 december 2018, van de baten en lasten over 2018 en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 2018 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019." "Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel."
2019	"Wij hebben de financiële overzichten 2019 van baten-lastenagentschap de Nederlandse Emissieautoriteit van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen van het baten-lastenagentschap de Nederlandse Emissieautoriteit op 31 december 2019, van de baten en lasten over 2019 en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 2019 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2020."
2020	"Wij hebben de financiële overzichten 2020 van baten-lastenagentschap de Nederlandse Emissieautoriteit van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen van het baten-lastenagentschap de Nederlandse Emissieautoriteit op 31 december 2020, van de baten en lasten over 2020 en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 2020 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021."
2021	"Wij hebben op 17 maart 2022 een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de financiële overzichten 2021 van de NEa. Dat houdt in dat de in dit intern jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de grootte en de samenstelling van het vermogen van baten-lastenagentschap De Nederlandse Emissieautoriteit op 31 december 2021, van de baten en lasten over 2021 en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten ben balansmutaties over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften." "De rechtmatigheidsfouten ad. € 277.514 overschrijden de rapportagetolerantie van 2% van de baten. In de bedrijfsvoering zijn deze comptabele rechtsmatigheidsfouten juist en volledig vermeld. Nagenoeg geheel zijn de geconstateerde onrechtmatigheden het gevolg van door het ministerie van IenW onrechtmatig afgesloten overbruggingsovereenkomsten, hetgeen niet verwijtbaar is aan de NEa (zogenaamde geïmporteerde rechtmatigheidsfouten)."

Tabel 5. Overzicht ADR controleverklaringen.

4.3.2. Analyse juridisch track record

Tegen vrijwel alle NEa-besluiten staat de mogelijkheid van bezwaar en van beroep open. We hebben een beknopte analyse op hoofdlijnen gemaakt van het juridisch track record in de periode 2017-2021. Het gaat om beroepszaken en hoger beroepszaken bij de bestuursrechter tegen besluiten van de NEa en de mate waarin de besluiten van de NEa in deze uitspraken standhouden. We merken op: als een rechtbank een beroep of hoger beroep tegen besluit van de NEa gegrond verklaard, wil dat niet zeggen dat sprake is van onrechtmatig of onzorgvuldig handelen.

Via rechtspraak.nl is met zoektitel 'emissieautoriteit' gezocht naar uitspraken in de periode 1-1-2017 tot 31-12-2021. Uitspraken die betrekking hebben op rechterlijke toetsing van een besluit van de NEa zijn meegenomen

(strafrechtelijke uitspraken zoals de fraudezaken met biodiesel bijvoorbeeld niet).[63]

- In totaal zijn acht uitspraken gevonden (zes beroep, één hoger beroep en één incidenteel hoger beroep). Het aantal rechterlijke uitspraken in de evaluatieperiode is daarmee beperkt.
- In drie uitspraken is het beroep ongegrond verklaard. In drie uitspraken is het beroep gegrond verklaard. De impact hiervan is als volgt:
    - Vernietigd besluit NEa op bezwaar (bezwaar tegen afschrijving 20.858 hernieuwbare brandstofeenheden ongegrond verklaard)
    - Vernietigd besluit NEa op bezwaar (bezwaar tegen boete, met uitzondering van het bezwaar tegen de gehanteerde tijdsfactor, ongegrond verklaard, hoogte van de boete was herberekend op € 205.873,00). De boete is vastgesteld op € 150.000,00.
    - Vernietigd besluit NEa op bezwaar (bezwaar tegen last onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van artikel 16.5 van de Wet milieubeheer).

Tegen één rechterlijke uitspraak is hoger beroep aangetekend door appellant en incidenteel hoger beroep door de NEa (hoogte boete in uitspraak onvoldoende gemotiveerd). Impact:

- Het hoger beroep van appellant is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van de NEa is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover de rechtbank de hoogte van de boete op € 150.000,00 heeft vastgesteld. De hoogte van de boete wordt op € 75.000,00 vastgesteld.

4.3.3. Conclusies over rechtmatigheid

- Op grond van de beschikbare ADR-rapportages over 2018 en 2021 kan worden geconstateerd dat het financieel beheer van de NEa op orde is. Er zijn door de ADR geen aan de NEa toe te schrijven tekortkomingen geconstateerd bij rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties in de controleverklaringen over 2018 en 2021.
- Op grond van dit onderzoek zijn er geen aandachtspunten vanuit de analyse van het juridisch track record naar voren gekomen. Met het oog op de toekomst is het wat ons betreft van belang om de ontwikkelingen op dit vlak goed te blijven volgen om te kunnen leren van bezwaar, beroep en hoger beroep. Bijvoorbeeld aan de hand van uitspraaknotities waarbij wordt gereflecteerd en waarbij expliciet wordt gemaakt welke veranderingen eventueel worden doorgevoerd op grond van de uitspraken. Bij almaar stijgende prijzen voor CO2-rechten en duurzaamheidsbewijzen zal de impact van besluiten, bezwaren en beroepen steeds groter worden.

[63] Opgemerkt wordt dat strafzaken van belang zijn voor de werking van het EU-ETS en EV. NEa doet bij vermoedens van fraude aangifte en heeft het Openbaar Ministerie toen er ernstige verdenkingen waren tegen een biodieselproducent verzocht om verder onderzoek te doen. Zie: https://www.emissieautoriteit.nl/actueel/nieuws/2019/09/06/fraude-met-biodiesel.

5. Groei en professionalisering

In dit hoofdstuk behandelen we de vraag hoe de NEa ervoor kan zorgen dat de organisatie beheerst groeit en verder professionaliseert. We geven antwoord op deelvraag 3 en de subvragen die daarbij horen:

3. Hoe kan de NEa ervoor zorgen dat de organisatie beheerst groeit en verder professionaliseert?
   - *Wat zijn de best practices voor organisaties die binnen een periode van 5 jaar groeien van ongeveer 75 naar ongeveer 150 FTE?*
   - *Wat kan de NEa leren van vergelijkbare organisaties met een vergelijkbare omvang in onze omgeving (CPB, SodM, ANVS)?*
   - *In welke staf- en ondersteuningsfuncties moet geïnvesteerd worden?*
   - *Hoe zorgt de NEa dat de kennis meegroeit binnen de NEa en de continuïteit niet in het gedrang komt?*
   - *Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?*

5.1 Beheerste groei en verdere professionalisering

Onderzoeksvraag:
Hoe kan de NEa ervoor zorgen dat de organisatie beheerst groeit en verder professionaliseert?

We beantwoorden deze vraag stapsgewijs:

Beheerste groei en verdere professionalisering	
Randvoorwaarden (5.1.1)	Issues (5.1.2)
Ontwikkelmatrix (5.1.3)	
Aandachtspunten: hoe om te gaan met issues? (5.1.4)	

Tabel 6. Overzicht beantwoording onderzoeksvraag.

Allereerst formuleren we een aantal randvoorwaarden – gebaseerd op theorie en praktijk van organisatieontwikkeling – op het gebied van gedrag, structuur en processen. Hieruit blijkt in generieke zin wat nodig is om de NEa beheerst te laten groeien en verder te professionaliseren.

Vervolgens benoemen we een zestal *issues* die van belang blijken te zijn bij de (professionele) ontwikkeling van andere organisaties. Dit baseren we op ervaringen bij andere organisaties.

We werken een “ontwikkelmatrix” uit, waarin we de randvoorwaarden verbinden met de *issues*: welke aandachtspunten gelden voor gedrag, structuur en processen? Uiteraard kan toepassing van de matrix ook helpen om andere (ontwikkel)vragen te beantwoorden.

In paragraaf 5.2 komen we op basis van deze analyse tot de beantwoording van een aantal specifieke vragen die in het kader van deze evaluatie zijn voorgelegd (met het oog op een beheerste groei en verdere professionalisering van de NEa).

5.1.1 Randvoorwaarden voor ontwikkeling

Beheerste groei van een organisatie en (verdere) professionalisering vragen een gezonde basis binnen de organisatie. Ons uitgangspunt is dat een organisatie alleen haar taken effectief kan uitvoeren als deze zijn gebouwd op een stevig fundament. Hiermee bedoelen we niet alleen een stevige interne bedrijfsvoering. Ook het primaire proces moet goed gefundeerd zijn. Op basis van de organisatiekunde identificeren we drie belangrijke onderdelen voor een stevig fundament: **gedrag, structuur en processen**. We werken deze onderdelen hierna verder uit:

Gedrag	Structuur	Processen
❖ De leiding leidt de organisatie ❖ Voorbeeldgedrag van de leiding ❖ Adequate en gedifferentieerde begeleiding bij ontwikkeling ❖ Focus ❖ Belangrijke kwaliteiten van de leiding	❖ Helderheid in structuur ❖ Span of attention ❖ Identificatie van sleutelposities ❖ Geen satellieten (alles in lijn organiseren) ❖ Logische opbouw functie- en formatiegebouw ❖ Ondersteunende functies: de longen van de organisatie	❖ Procesmanagement ❖ HR-processen ❖ Ondersteunende systemen ❖ Capaciteitsplanning

Tabel 7. Overzicht randvoorwaarden voor ontwikkeling.

De onderdelen zijn niet statisch. Een gezond fundament vraagt – als het er is – structureel aandacht, onderhoud en ontwikkeling. Met een stevig en gezond fundament kan de organisatie de opgave waar zij voor staat aan en zijn de voorwaarden aanwezig om beheerste groei door te kunnen maken.

Gedrag

We identificeren gedrag als verreweg het belangrijkste element voor een gezonde organisatie met een stevig fundament. De randvoorwaarden die we hierbij identificeren zien vooral op het gedrag en de begeleiding van de leiding in de organisatie. Dit vormt de basis voor gezond gedrag in de gehele organisatie. Het begint bij de leiding.

De leiding leidt de organisatie

Het klinkt logisch. Toch is het onze ervaring dat dit in veel organisaties (steeds weer) aandacht vraagt.

De leiding leidt de organisatie, biedt hulp waar nodig en begeleidt en beschermt medewerkers. De leiding stelt eisen, grijpt in waar nodig en neemt altijd verantwoordelijkheid voor zijn of haar medewerkers en de resultaten van het werk. De leiding staat in verbinding met (organisatie-)vraagstukken, draagt een eenduidige visie uit en toont daarmee eenheid. Daarbij is er geen ruimte voor inflatoir management: er wordt niet om de lijn heen gewerkt en er worden geen verantwoordelijkheids- en besluitvormingslijnen overgeslagen. De organisatie en de leiding bieden medewerkers de ruimte om fouten te maken en veilig te leren. Verantwoordelijkheden worden op de juiste niveaus in de organisatie geagendeerd en opgelost. Waar dat niet gebeurt en de lijnorganisatie in het werk niet wordt gevolgd bestaat het risico van informele (machts-)lijnen en -posities. Deze zijn altijd contraproductief voor het functioneren van een organisatie.

Voorbeeldgedrag van de leiding

De stijl van leidinggeven in een gezonde organisatie is gebaseerd op drie principes: voorspelbaarheid, transparantie en consistentie (uit de orthopedagogiek: reinheid, rust en regelmaat). Dit vraagt van leidinggevenden een open houding. Naar elkaar en naar medewerkers. Belangrijke vragen waarop

antwoord komt bij deze stijl van leiden zijn: wie doet wat, hoe gaan we met elkaar om en wat gaan we realiseren? Leidinggevenden spreken elkaar en de medewerkers hier ook steevast op aan. De leiding is zichtbaar aanwezig en beschikbaar op de werkvloer en in de werkprocessen, en niet de hele dag in overleg. Het resultaat van dit gedrag is dat er geen of weinig onduidelijkheid is in de organisatie en dat alles kan worden besproken. Natuurlijk niet eindeloos, want de leiding leidt de organisatie en neemt tijdig duidelijke beslissingen. Uit het voorbeeldgedrag van de leiding volgt gewenst gedrag van medewerkers, niet andersom.

Adequate en gedifferentieerde begeleiding bij ontwikkeling
De stijl van leidinggeven wordt ook gekenmerkt doordat leidinggevenden kaders, aandacht en begeleiding geven naar behoefte en verantwoordelijkheid geven naar vermogen van een medewerker of een team (responsief leidinggeven). Dit betekent dat niet voor iedereen of voor ieder team dezelfde verantwoordelijkheden zijn weggelegd. Maar voor het dragen van verantwoordelijkheid is de fase van ontwikkeling waar iedere medewerker of team in zit en wat de eerstvolgende stap daarin kan zijn. Dit vraagt dus aandacht en begeleiding en is dé kerntaak van de leiding.

Focus: maak keuzes
De leiding maakt keuzes. Dit kunnen keuzes zijn in de taakuitvoering, in de verwachtingen die de leiding heeft over de ontwikkeling van de organisatie en van onderdelen of individuen daarbinnen. Daarmee biedt de leiding medewerkers helder inzicht in de prioriteiten van de organisatie en aan welke resultaten moet worden gewerkt.

Hierbij hoort ook dat er in de organisatieontwikkeling niet te veel veranderingen ineens worden doorgevoerd. Een organisatie heeft een begrensd absorptie- en verandervermogen. Ook dit vraagt focus en prioriteitstelling. Te veel organisatieontwikkelingen ineens of opeenvolgend kunnen ertoe leiden dat deze ontwikkelingen onvoldoende worden afgemaakt of worden ingebed in de organisatie. Dit geeft ruis en een gevoel van permanente verandering (of onrust) tot gevolg.

Belangrijke kwaliteiten van de leiding
Een aantal kwaliteiten en competenties van de leidinggevenden in een gezonde organisatie komen hiermee samen. Een leidinggevende moet voorspelbaar, transparant en consistent zijn in diens werkuitvoering en interactie, moet complexe situaties kunnen ontwarren (vereenvoudigen), is in staat zowel sociaal als inhoudelijk beschikbaar te zijn voor collega's en voert één – en geen dubbele – agenda. Deze leidinggevende geeft richting en ruimte naar vermogen van een medewerker of team, en vraagt hiervoor ook rekenschap en resultaten terug. De leidinggevende stelt organisatiebelang altijd voorop, natuurlijk niet door individuele belangen uit het oog te verliezen. Tot slot heeft een leidinggevende geduld en uithoudingsvermogen om ontwikkelingen te begeleiden en het vermogen om ontwikkelingen daadwerkelijk te borgen en af te maken. Zo ontstaan er geen rafelrandjes die in de toekomst tot onduidelijkheid kunnen leiden.

Structuur

De structuur van een organisatie draagt in belangrijke mate bij aan de mate van effectiviteit van het voortbrengingsproces. Deze structuur is niet statisch en ontwikkelt zich mee met de ontwikkeling van (taken van) de organisatie. Ook hierin onderkennen we een aantal randvoorwaarden voor een gezond en stevig fundament.

Helderheid in structuur
De organisatiestructuur dient helder te zijn voor iedereen. Of het nu een lijn-project-, matrix-, of agile-organisatie is. De structuur en de aansturings- en verantwoordingslijnen dienen helder te zijn omschreven, dienen bekend te zijn bij iedereen en er dient ook naar te worden gehandeld. De organisatiestructuur

wordt periodiek geëvalueerd op effectiviteit. Bij nieuwe ontwikkelingen die aanpassing van de structuur vragen is helderheid een voorwaarde.

Span of attention
Een te kleine of te grote *span of attention* (de omvang van het verantwoordelijkheidsgebied van een leidinggevende, gedefinieerd in aantal medewerkers en inhoudelijke thema's) werkt ontwrichtend voor een organisatie. Een te kleine *span of attention* heeft als risico dat de leidinggevende zich te veel met de inhoudelijke taken van het organisatieonderdeel gaat bezighouden in een rol als 'super-senior'. Bij een leidinggevende met een te grote span of attention bestaat het risico dat deze te ver af staat of zelfs vervreemdt van het inhoudelijke aandachtsgebied waar diegene verantwoordelijkheid voor draagt en onvoldoende aandacht en begeleiding aan de medewerkers biedt.

De *span of attention* groeit mee met de organisatie; met de taakontwikkeling en met de volwassenwording van de organisatie. Dit vraagt geregelde evaluatie en voor verschillende teams mogelijk ook uiteenlopende keuzen voor de span of attention, op basis van (type) taak, omvang en taakvolwassenheid.

Identificatie van sleutelposities
Sleutelposities zijn posities die kritisch zijn voor het voortbrengingsproces van een organisatie. Sleutelposities moeten niet afhangen van de persoon die een bepaalde functie bekleedt, maar van de eisen die aan deze functies worden gesteld in het organisatiebelang. Deze functies vragen bij groei en ontwikkeling van de organisatie - maar ook in tijden van kritiek en crisis - extra aandacht. Het zijn organisatiefuncties die altijd goed bezet moeten zijn. Identificatie van deze sleutelposities maakt de organisatie bewust van mogelijke kwetsbaarheden in het voortbrengingsproces.

In de lijn organiseren
Het aanstellen of positioneren van medewerkers in functies die rechtstreeks onder een bestuurder of leidinggevende worden georganiseerd is onwenselijk. Organiseer dit zoveel mogelijk in de lijn zodat alle medewerkers onderdeel uitmaken van een team en er zo weinig mogelijk uitzonderingsposities worden gecreëerd. Deze maken zowel de betreffende medewerkers als ook de direct leidinggevende(n) van deze medewerkers kwetsbaar. Bij functies die een aparte bevoegdheid of taak met zich meebrengen, kan ook vanuit een positie in een team binnen de lijn van de organisatie afspraken worden gemaakt over – bijvoorbeeld – onafhankelijke rapportage. Het is belangrijk daarbij altijd te bedenken wat de toegevoegde waarde is van het 'apart organiseren' van dergelijke functies. Het gevaar is namelijk dat via 'aparte functionarissen' ook aparte sturingslijnen ontstaan in de organisatie.[64]

Logische opbouw van het functie- en formatiegebouw
Het functiegebouw weerspiegelt – als het goed is – de verschillende functies en niveaus die nodig zijn om de taken effectief uit te kunnen voeren. Deze functies zijn gebaseerd op de kennis en competenties die nodig zijn. Daarbinnen moet doorgroei mogelijk zijn.

Ook nu weer is het belangrijk dat het functie -en formatiegebouw passen bij de opgave waar de organisatie voor staat, ze meebewegen met deze opgave en periodiek worden geëvalueerd.

Een belangrijk aandachtspunt bij het hanteren van een functie- en formatiegebouw is dat doorgroei alleen plaatsvindt als daar ruimte voor is. Anders gezegd: een medewerker groeit alleen door naar een volgende functie als deze ook beschikbaar is in de organisatie. Uitzonderingen hierop moeten altijd tot een minimum worden beperkt en goed worden uitgelegd. De

[64] Uiteraard kunnen er uitzonderingen bestaan op deze randvoorwaarde (bijvoorbeeld een *security officer* in een organisatie die een CIO onafhankelijk van de lijn moet kunnen informeren).

precedentwerking van het toch doorvoeren en in stand houden van uitzonderingsposities is vaak ongemerkt groot. Collega's weten dit van elkaar en hiermee kan een onwenselijke dynamiek ontstaan in een organisatie. Uitzonderingsposities worden vaak gecreëerd met argumenten dat het belangrijk is kennis en ervaring in een organisatie te behouden. Dergelijke uitzonderingen zijn echter vooral een indicatie dat er iets anders niet is geregeld: het ontbreken van tijdige kennisdeling waardoor het vertrek van een medewerker met kennis kan worden opgevangen, verzuimen afscheid te nemen van een medewerker wegens disfunctioneren, et cetera. Het is daarmee ook weer een managementvraagstuk.

Ondersteunende functies ademen mee

De ondersteunende functies in een organisatie zijn een randvoorwaarde om goed te kunnen functioneren. Als de IT-functie niet op orde is, de telefoon niet wordt opgenomen en het archief niet toegankelijk is, beïnvloedt dat rechtstreeks het voortbrengingsproces van een organisatie. Daarom is het belangrijk om de ondersteunende functies met prioriteit in te richten en te blijven ontwikkelen. De praktijk laat vaak zien dat aandacht voor het op orde brengen en houden van de ondersteunende processen op gespannen voet staat met de prioriteiten en/of middelen die de organisatie stelt en heeft in het licht van de primaire taakuitvoering. Het is belangrijk prioriteiten in de primaire taakuitvoering altijd in samenhang te bezien met wat het vraagt aan ontwikkeling van de ondersteunende functies. Dit geldt voor de meer interne bedrijfsvoeringsfuncties, maar ook voor de communicatiefunctie die deels ook extern is gericht. Deze functies moeten altijd mee-ademen met de (ontwikkeling van de) organisatie en de ontwikkeling van taken.

Processen

Heldere processen en sturing hierop zorgen ervoor dat een organisatie weet hoe de taken worden uitgevoerd en hoe de organisatie zich kan ontwikkelen.

Procesmanagement

In een gezonde organisatie is helderheid over hoe de voortbrengingsprocessen plaatsvinden fundamenteel. Dit betekent dat processen goed beschreven zijn, in de organisatie conform afspraak worden uitgevoerd en periodiek worden geëvalueerd. Deze processen zijn ingericht op de – vaak nodige – ketensamenwerking binnen de organisatie om tot resultaat te kunnen komen. Onder deze beschreven en geïmplementeerde processen ligt een helder *Business Process Model (BPM)*. Dit laat zien hoe de organisatie werkt, waar ook in de dagelijkse praktijk naar wordt gewerkt en wordt periodiek geëvalueerd.

HR-processen

Het HR-beleid is gericht op een gezonde personele basis in de organisatie en op de ontwikkeling daarvan. Er is een helder in-, door-, en uitstroombeleid en dit wordt ook in praktijk gebracht. Er vinden - naast de formele ontwikkel- en functioneringsgesprekken - geregeld gesprekken plaats tussen de medewerker en leidinggevende over werkinhoud en persoonlijke en sociale ontwikkeling. Ook vindt een adequate verzuimbegeleiding plaats en is er aandacht voor de Arbo-processen in de organisatie. Dit alles is erop gericht om het welzijn van medewerkers in relatie tot de opgave van de organisatie de juiste aandacht te geven.

Ondersteunende systemen zijn op orde

Ondersteunende systemen zijn op orde en worden gebruikt. Belangrijke systemen voor een adequaat proces zijn voor iedere organisatie verschillend. Het is belangrijk dat dit 'landschap' bekend is en dat hierop ook een ontwikkel- en evaluatiesystematiek plaatsvindt waarbij de functionaliteit alsook de toegevoegde waarde van deze systemen in het voortbrengingsproces van de organisatie steeds onderwerp van gesprek en evaluatie is.

Logische systemen hierbij zijn: document management systeem, financiële en personele administratie en registratiesystemen die de taakuitvoering van de organisatie ondersteunen.

Capaciteitsplanning
Inzicht in het vermogen van de organisatie (wat doen en wat kunnen we met het aantal medewerkers dat we hebben?) is een belangrijke basis voor rust en duidelijkheid in de organisatie en voor sturing en prioritering. Belangrijk hierbij is dat het hebben van inzicht geen doel is, maar een middel om met elkaar afwegingen te kunnen maken in prioritering. Het is een middel om bij te kunnen sturen waar nodig en om inzicht te krijgen in de vraag of de omvang van de opgave van de organisatie wel past bij het vermogen (capaciteit en capaciteiten) die de organisatie heeft. De leiding geeft deze capaciteitsplanning dan ook een duidelijke plek in de sturing van de organisatie.

5.1.2 Relevante issues bij ontwikkeling

Welke i*ssues* spelen bij organisaties die net als de NEa in ontwikkeling zijn? Om hiervan een indruk te krijgen, hebben we in een *quick scan* gekeken naar evaluatierapporten en jaarverslagen van enkele andere organisaties. Ook hebben we een verdiepend gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van ANVS, KSA en SodM. Op basis hiervan hebben we een zestal *issues* (geordend naar principes van goed toezicht).

Principe van goed toezicht	Issue in kernwoorden
a. Selectief	Risicogericht
b. Slagvaardig	Ontwikkeling van (nieuwe) taken
c. Transparant	Openheid
d. Onafhankelijk	Positionering
e. Samenwerkend	Relatie met beleid
f. Professioneel	Bedrijfsvoering op orde

Tabel 8. Overzicht issues bij ontwikkeling op basis van principes van goed toezicht.

5.1.3 Ontwikkelmatrix

In paragraaf 5.1.1. hebben we, op basis van theorie en praktijk, randvoorwaarden geformuleerd voor organisaties in ontwikkeling. Vervolgens hebben we in paragraaf 5.1.2. *issues* geïdentificeerd die een rol spelen bij organisaties die een (in enige mate) met de NEa vergelijkbare ontwikkeling doormaken. In de Ontwikkelmatrix verbinden we de randvoorwaarden met de *issues*. Dit stelt ons in staat om in de volgende paragraaf te beschrijven welke aandachtspunten de *issues* meebrengen voor gedrag, structuur en processen; deze worden toegelicht in paragraaf 5.1.4. De Ontwikkelmatrix helpt ons ook om antwoord te geven om antwoord te geven op de specifieke vragen in het kader van deze evaluatie (paragraaf 5.2). Ook andere vragen kunnen hiermee worden beantwoord.

Principe van goed toezicht	**Gedrag**	**Structuur**	**Processen**
Taakuitoefening			
Slagvaardig: Ontwikkeling van (nieuwe) taken	Tijd, aandacht en geduld	Ineens of in fasen	Aansluiting en kwaliteit
Selectief: Risicogericht toezicht	Keuzes maken	Apart of in keten	Afwegingskader of wegingsproces
Transparant: Openheid	Binnen is buiten	Heldere toegang tot informatie	Optimale bereikbaarheid
Organisatie			
Onafhankelijk: Positionering	Helder kompas bieden	Heldere verantwoordelijkheidsverdeling	In- en externe betrouwbaarheid
Samenwerkend: Relatie met beleid	Gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen	Eenduidig en integraal	Gezamenlijke kwaliteit
Professioneel: Bedrijfsvoering op orde	Voorspelbaar en consistent zijn	Eenvoud en kwaliteit	Effectief en efficiënt

Tabel 9. Ontwikkelmatrix.

5.1.4 Aandachtspunten gedrag, structuur en processen

In deze paragraaf lichten we de aandachtspunten toe die uit de ontwikkelmatrix zijn gekomen. Deze aandachtspunten geven geen pasklare antwoorden op vragen, maar kunnen helpen bij de analyse van de opgaven. In paragraaf 5.2. gaan we in op een aantal specifieke vragen die nu aan de orde zijn bij de NEa.

1. Taakuitoefening

a. Slagvaardig – Ontwikkeling van (nieuwe) taken

Slagvaardigheid houdt in dat passend gebruik wordt gemaakt van interventiebevoegdheden en dat zorgvuldig wordt omgegaan met (klachten van) burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard waar het moet. Het takenpakket van toezichthouders is dynamisch; nieuwe wetgeving kan zorgen voor nieuwe taken en instrumenten.

Gedrag: tijd, aandacht en geduld

Het effectief inbedden van nieuwe taken in een organisatie vraagt van de leiding tijd, aandacht en geduld. De leiding moet regie en verantwoordelijkheid nemen voor het goed inbedden. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden gedelegeerd. Door tijd en aandacht te nemen wordt meteen het belang van het goed inbedden voor de organisatie onderstreept. Daarbij zit de moeilijkheid doorgaans bij het volledig goed inbedden (goed afmaken dus) van een nieuwe taak, in alle facetten (voorbereiding, uitvoering, ondersteuning). Daarmee is helder dat een zorgvuldige inbedding tijd kost. En bij nieuwe taken hoort ook niet dat op voorhand alles is uitgekristalliseerd. De organisatie leert vaak al doende. Dat betekent ook dat de leiding hiervoor het geduld moet hebben en de ruimte moet bieden om te leren van zaken die niet meteen (of in een keer) goed gaan.

Structuur: ineens of in fasen

De organisatie dient zo te zijn ingericht dat nieuwe taken kunnen worden ingebed; ineens of in fasen. Dit vraagt wendbaarheid van de organisatie. Wendbaarheid om steeds bij een nieuwe taak existentieel te kijken naar de juiste (manier van) inbedding. Bij een inbedding van nieuwe taken ineens, kan worden gedacht aan het inrichten van een nieuw organisatieonderdeel, het onderbrengen van de nieuwe taak binnen een bestaand onderdeel of voor het organiseren van de nieuwe taak in een keten. Bij gefaseerde inbedding kan worden gedacht aan het programmatisch starten/voorbereiden van een taak, of het tijdelijk procesmatig organiseren waarna op termijn structurele inbedding plaatsvindt binnen de lijnorganisatie.

Processen: aansluiting en kwaliteit

Met het oog op de slagvaardigheid is het van belang de bijbehorende werkprocessen van nieuwe taken goed te beschrijven zodat deze optimaal aansluiten op de andere (primaire en bedrijfsvoerings-)processen waarmee de nieuwe taken verband houden. Daarnaast is het wenselijk om een heldere beschrijving van het gewenste kwaliteitsniveau van taakuitvoering op te stellen. Hiervoor geldt ook dat de kwaliteit van de taakuitvoering moet groeien en werkprocessen geregeld moeten worden geëvalueerd om te leren en steeds te kunnen verbeteren.

b. Selectief - Risicogericht toezicht

Selectiviteit houdt in dat keuzes worden gemaakt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten. Een toezichthouder is enigszins terughoudend doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande entiteiten wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in. Een risicogerichte benadering wordt veelal omarmd maar moet ook voortdurend verder worden ontwikkeld. Het blijkt voor toezichthouders niet gemakkelijk om nalevingsniveaus vast te stellen en effecten te meten, en om hierop te sturen.

Gedrag: keuzes maken
De leiding onderscheidt zich door het maken van duidelijke keuzes. Keuzes in aanpak en prioritering waar het om risicogericht toezicht gaat. Dat betekent ook kiezen om iets niet te doen en accepteren dat keuzes ook anders kunnen uitpakken dan eerder is ingeschat. Het vraagt niet alleen duidelijke keuzes op inhoud. Het betekent veel meer, namelijk dat de leiding een cultuur stimuleert waarin keuzes maken normaal is. In de inhoud van het werk, in prioritering, maar ook op het gebied van ontwikkeling van de organisatie en medewerkers daarin. Niet alles kan altijd. Bij het maken van keuzes, op inhoud, organisatie en personeel licht de leiding deze keuzes ook altijd transparant toe. Daarmee creëert de leiding een cultuur waarin medewerkers in de organisatie ook – onderbouwd – keuzes kunnen maken en prioritering in de werkuitvoering kunnen voorstellen. Daarbij stuurt de leiding vooral op het leggen van deze verantwoordelijkheid van het maken van deze keuzes op de juiste niveaus in de organisatie. Keuzes worden door de leiding gesteund, ook keuzes die niet goed uitpakken. Daar leert de organisatie van.

Structuur: apart of in keten
Bij het organiseren van risicogericht toezicht houden in de organisatie is het van belang deze taak op een heldere manier in de organisatie onder te brengen. Hiertoe lijken twee modaliteiten het meest voor de hand te liggen: als aparte entiteit binnen de organisatie inbedden, of in een interne ketensamenwerking als onderdeel van het proces. Bij het inbedden binnen de organisatie kan worden gedacht aan een apart organisatieonderdeel (of een interne adviesrol of commissie) die op basis van een afwegingskader de keuzes, met betrekking tot de uitvoering van risicogericht toezicht, voorstelt aan de leiding (die beslist en de daadwerkelijke keuzes maakt). Indien het wordt georganiseerd in een interne ketensamenwerking moet met name helder beschreven (en geïmplementeerd) zijn wanneer en door wie in het proces, als voorbereiding op besluitvorming door de leiding, voorstellen tot prioriteitstelling en keuzes worden gedaan. In beide vormen is een afwegingskader/-proces gewenst.

Processen: afwegingskader of wegingsproces
Het is belangrijk een helder afwegingskader of wegingsproces te hebben om tot keuzes te komen met betrekking tot risicogericht toezicht. Daarbij is het bovendien raadzaam om de afwegingen en keuzes die worden gemaakt in risicogericht toezichthouden te koppelen aan een PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act). Hiermee wordt periodiek bekeken of de keuzes in risicogerichtheid ook door de tijd heen aangepast moeten worden. Een cyclus brengt ook rust: periodiek wordt gekeken naar de risico-inschattingen (en niet ad hoc). Hiermee wordt het mogelijk om periodiek te bezien wanneer welke keuzes moeten worden gemaakt en wat keuzes in risicogerichtheid betekenen voor de processen van de organisatie.

c. Transparant - Openheid

De buitenwereld vraagt steeds meer openheid, maar het blijkt niet eenvoudig om naar de buitenwereld transparant te zijn over processen, afwegingskaders en effecten.

Gedrag: binnen is buiten
Als een organisatie naar buiten toe transparant wil opereren kan dit alleen langdurig effectief als transparantie binnen de organisatie een van de pijlers is waarop wordt gestuurd en geleid. Dat begint bij de hiervoor verantwoordelijke leiding. Deze is binnen de organisatie voorspelbaar, transparant en consistent (naar: reinheid, rust en regelmaat uit de orthopedagogiek). De leiding zet daarmee de toon voor de organisatiecultuur, de manier van werken en elkaar aanspreken, de manier van prioriteren, van resultaten bespreken, van het omgaan met teleurstellingen en zaken die mislukken. In feite creëert de leiding daarmee een organisatie waarin de betrouwbaarheid intern groot is, juist door transparant, consistent en voorspelbaar te zijn in het handelen. Als dat intern zo is georganiseerd, en wordt doorleefd door alle medewerkers dan wordt dit gedrag en deze houding onderdeel van het DNA van de organisatie. Dan kan de

organisatie ook naar onder toezicht gestelde en andere stakeholders langdurig effectief transparant (en betrouwbaar) zijn.

Structuur: heldere toegang tot informatie
In termen van structuur is het belangrijk dat onder toezicht gestelde en andere stakeholders helderheid hebben waar ze met welke *issues* terecht kunnen bij de organisatie. Een heldere organisatiestructuur is daarvoor niet voldoende. Ook het inrichten van duidelijke interactiepunten met de buitenwereld hoort hierbij. Hierbij kan worden gedacht aan informatielijnen (met een heldere intern organisatorische ordening tussen eerstelijns- en tweedelijns informatievoorziening en hulp), een online informatie- en kennisportaal, et cetera. Daarbij is het uiteraard belangrijk dat deze dienstverlening expliciet in de organisatie is gepositioneerd, met een heldere taakafbakening.

Processen: optimale bereikbaarheid
Met betrekking tot processen is het van belang deze zo scherp en zuiver mogelijk intern te organiseren. Hierdoor is steeds duidelijk wie op welk deel van een voortbrengingsproces welke verantwoordelijkheid draagt. En gaat er daarin iets mis, dan kan daarover in alle transparantie worden gesproken en gezamenlijk tot een (structurele) oplossing worden gekomen.

Processen die (deels) extern gericht zijn en waar onder toezicht gestelde of andere stakeholders bij betrokken zijn, zijn helder beschreven en uitgelegd via de communicatie- en interactielijnen met deze stakeholders. Ook hiervoor geldt dat bij deze processen helder is wie voor welk deel welke verantwoordelijkheid draagt. Verbeteringen hierin kunnen met deze stakeholders worden gerealiseerd. Een bijzonder proces hierin is de bereikbaarheid die de organisatie heeft voor de onder toezicht gestelde burgers en bedrijven. Door op deze manier naar de processen van de organisatie te kijken wordt optimale bereikbaarheid voor belanghebbende stakeholders gerealiseerd en onderhouden.

2. Organisatie

a. Onafhankelijkheid - Onafhankelijke positionering

Onafhankelijk
Een toezichthouder verricht de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande entiteiten, beleidsmakers of andere belanghebbenden. Onafhankelijkheid vraagt dat een toezichthouder zich onafhankelijk opstelt, de taakuitvoering ook zo organiseert en deze ook zo uitdraagt dat deze onafhankelijkheid daadwerkelijk is geborgd.

Gedrag: helder kompas
Onafhankelijkheid in opstelling ziet ook op gedrag van en binnen de toezichthouder. Extern, in gedrag van de toezichthouder, naar andere partijen betekent dit een eigenstandige opstelling richting beleid, bewindspersoon en markt waarop toezicht wordt gehouden. Dat betekent heldere eigenstandige opvattingen en communicatie hierover. Het vraagt van de leiding van de organisatie voorbeeldgedrag in hoe deze in het openbaar deze eigenstandige opvattingen helder over het voetlicht kan brengen, in lijn met heldere bestuurlijke prioriteiten van de toezichthouder waaruit blijkt wat er komende periode in het toezichtveld speelt, wat er op de toezichthouder af komt en hoe zij hieraan uitvoering geeft.

Intern vertaalt de leiding de bestuurlijke prioriteiten ook in gedrag. De leiding stelt heldere prioriteiten en stuurt hier ook op. Daarnaast weet de leiding welke kwaliteiten en competenties nodig zijn om met de bestuurlijke prioriteiten de onafhankelijkheid te borgen. De leiding stuurt hier ook op door te investeren in opleiding, ontwikkeling en begeleiding van medewerkers opdat de kwaliteiten van de medewerkers blijven aansluiten bij de eisen die aan het werk moeten worden gesteld.

Structuur: heldere verantwoordelijkheidsverdeling
In de structuur van de organisatie van de toezichthouder is het van belang dat onafhankelijke oordeelsvorming kan plaatsvinden zonder dat hierbij sprake kan zijn van partijdigheid of belangentegenstellingen. Dit vraagt in de structuur van de organisatie een goede, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een scheiding of afscherming van bepaalde taken. Een geëigend voorbeeld is de scheiding tussen juridische advisering en de bezwaar- en beroepsfunctie van een toezichthouder. Om *regulatory capture* te voorkomen kan het nodig zijn toezichthouders te rouleren (zodat ze niet te lang op een aantal organisaties toezicht houden en daarmee "verkleefd" raken.).

Processen: in- en externe betrouwbaarheid
Onafhankelijkheid betekent ook dat de processen bij de kernactiviteiten (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) als ook de externe bestuurlijke processen en samenwerkingsprocessen met belanghebbenden van de toezichthouder op orde zijn. Deze processen zijn ook adequaat doorvertaald in en verbonden met de interne processen van de organisatie opdat ook de besluitvorming met de nodige functiescheiding expliciet is geborgd. Zaken als functiescheiding en afstand tot belanghebbenden en onder toezicht gestelden zijn hierin geborgd. Ondersteunende systemen zijn in de processen voor de kernactiviteiten geïntegreerd.

Om te blijven leren en ontwikkelen, vindt in de kernprocessen een PDCA-cyclus plaats. Op deze manier wordt de kwaliteit en in- en externe betrouwbaarheid van de taakuitvoering van de toezichthouder optimaal geborgd.

b. Samenwerkend - Samenspel tussen beleid en toezicht

Samenwerking is een belangrijk middel om 'overlast' van toezicht bij de onder toezicht staande entiteiten te beperken. De WRR bepleitte in 2013 versterking van de "reflectieve" functie van toezicht, in de richting van beleid en politiek. Bij de ene toezichthouder is die geworteld (bijvoorbeeld via wetgevingsbrieven), bij andere is die nog meer in ontwikkeling.

Gedrag: gezamenlijke verantwoordelijkheid
De leiding is samenwerkingsgericht en stuurt hier ook op. Dat betekent dat de leiding onderling hecht aan sterke teamvorming met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, waarbinnen collega's elkaar altijd aanspreken, ook op de inhoud van het werk. Doel is het continu met elkaar verbeteren van de samenwerking en de inhoudelijke kwaliteit van het werk. Ook in de organisatie stuurt de leiding naar goed voorbeeld op samenwerking als voorwaarde voor het goed kunnen uitvoeren van de toezichtstaken en de samenwerking met andere organisaties. Gezamenlijke reflectie op het functioneren (van het toezicht) dient standaard onderwerp van gesprek te zijn tussen samenwerkende organisaties.

Structuur: eenduidig en integraal
Samenwerkingsrelaties met andere toezichthouders of organen met een aan de toezichthouder verbonden taak zijn geborgd in de organisatie- en besluitvormingsstructuur van de toezichthouder. Daarbij is binnen de organisatie helder omschreven hoe de verbinding tussen de proces- en relationele en de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid is geborgd. In de besluitvormingsstructuur wordt integraal samengewerkt met *Chinese Walls* waar nodig. In de organisatie vindt gerichte begeleiding en ontwikkeling plaats op het punt van in- en externe samenwerking.

Processen: gezamenlijke kwaliteit
De processen binnen de toezichthoudende organisatie en ook tussen toezichthoudende organisaties dienen zodanig te worden ingericht dat de toezichthouder(s) geen onnodige (administratieve) lasten opwerpen voor onder toezicht gestelden. Samenwerking met andere toezichthouders en de inrichting van een mechanisme van actief leren met elkaar, verhogen de kwaliteit van het toezicht. Daarnaast vraagt ook de samenwerking en relatie met beleid een zorgvuldige beschrijving van verantwoordelijkheden en afhankelijkheden.

c. Professioneel - Stabiliteit en ontwikkeling van de bedrijfsvoering

Professionaliteit heeft betrekking op drie niveaus: de individuele medewerker, de organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders dienen integer en flexibel te zijn in hun wijze van toezicht houden. Professioneel toezicht vraagt een organisatie die de toezichtopgave aan kan. Dit vraagt onder meer aandacht voor en investering in de stabiliteit en de ontwikkeling van de interne organisatie.

Gedrag: voorspelbaarheid, transparantie, consistentie

De leiding stelt een gezonde interne organisatie en bedrijfsvoering als randvoorwaarde voor een goede taakuitvoering door het primaire proces. Daarnaast stelt de leiding onderhoud en ontwikkeling van systemen, kennisopbouw bij en -ontwikkeling van medewerkers en in kwaliteitsontwikkeling en –borging centraal. De leiding ziet en stuurt de organisatie en bedrijfsvoering als onderdeel van het toezichthouden en stuurt daar integraal op. De leiding prioriteert op een heldere manier en brengt rust. Er is sprake van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling waarbij iedereen in de organisatie weet wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. In alle communicatie over de ontwikkeling en kwaliteit van de organisatie is aandacht voor het feit dat een gezonde en adequate organisatie een randvoorwaarde is om een goede uitvoering van taken te kunnen (blijven) realiseren. Op deze manier is de toezichthouder betrouwbaar voor onder toezicht gestelden en als samenwerkingspartner.

Structuur: eenvoud en kwaliteit

Een professioneel toezichthouder vraagt helderheid in structuur en werkstructuur. In de organisatie is voldoende kennis in huis om primaire en ondersteunende taken kwalitatief goed uit te voeren. De organisatie kent een zo eenvoudig mogelijke, heldere structuur waarin alle functies in lijn- en stafdiensten, -afdelingen of directies worden ondergebracht. Een functiegebouw is actueel, kent een logische opbouw en biedt medewerkers ruimte voor groei en ontwikkeling. Er zijn bij voorkeur geen ‘losse’ functies die het normale voortbrengingsproces kunnen verstoren door een vorm van zijsturing. In de structuur zijn de interne organisatie en het primaire proces van de organisatie op eenzelfde niveau vertegenwoordigd. Directies, afdelingen en teams hebben een *span of attention* die past bij de ontwikkelfase van de organisatie. In de structuur zijn sleutelposities geïdentificeerd en zijn – indien nodig – functionarissen aanwezig die externe leveranciers kunnen aansturen op basis van voldoende inhoudelijke kennis.

Processen: effectief en efficiënt

Het zijn van een professioneel toezichthouder vraagt dat processen op orde zijn, dat naar deze processen wordt gewerkt en dat er een periodieke *review* plaatsvindt op mogelijke verbeteringen in een PDCA-cyclus. Doordat HR-processen op orde zijn is continu aandacht voor. De kwaliteit en de ontwikkeling van de medewerkers. Zowel op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom, als op het gebied van opleiding, ontwikkeling en begeleiding van medewerkers en personeelszorg. Daarnaast zijn de ondersteunende systemen op orde en faciliteren deze niet alleen de interne organisatie maar ook het primaire proces van toezichthouden. Met een heldere capaciteitsplanning kan de juiste prioriteitstelling worden gesteld of kunnen juist hiaten in de capaciteit en kwaliteit van de organisatie aan het licht komen die moeten worden gedicht.

5.2 Beantwoording specifieke vragen ontwikkeling NEa

Hiervoor is aangegeven wat in generieke zin nodig is om de NEa beheerst te laten groeien en verder te professionaliseren en daarmee is deelvraag 3 beantwoord.

- Er zijn algemene randvoorwaarden geformuleerd voor zowel gedrag als processen én structuur (paragraaf 5.1.1).
- We hebben een zestal *issues* benoemd die relevant blijken te zijn bij de (professionele) ontwikkeling van andere organisaties (5.1.2).
- De geïntroduceerde Ontwikkelmatrix (5.1.3) helpt om de randvoorwaarden toe te passen op *issues*.
- Zo komen we tot aandachtspunten bij de ontwikkeling van de organisatie (5.1.4) Uiteraard kan de matrix ook helpen om andere (ontwikkel)vragen te beantwoorden.

In deze paragraaf behandelen we de vijf specifieke subvragen, die in het kader van deze evaluatie zijn voorgelegd. In de subparagrafen hierna is te zien welke subvragen in welke subparagraaf worden beantwoord. Ook daarbij maken we gebruik van ervaringen van enkele andere organisaties.

Antwoorden op specifieke (sub)vragen		
Best practices en lessen (5.2.1)	Kennisontwikkeling (5.2.2)	Staf- en ondersteunende diensten (5.2.3)

Tabel 10. Overzicht stapsgewijze beantwoording op specifieke onderzoeksvragen.

5.2.1 Best practices en lessen

Onderzoeksvragen
- *Wat zijn de best practices voor organisaties die binnen een periode van 5 jaar groeien van ongeveer 75 naar ongeveer 150 FTE?*
- *Wat kan de NEa leren van vergelijkbare organisaties met een vergelijkbare omvang in onze omgeving?*

In het onderzoek zijn we niet op zoek gegaan naar de beste organisatie, maar naar inspirerende praktijken, om te leren van ervaringen van organisaties die op enigerlei wijze overeenkomsten hebben met de groei die de NEa doormaakt en naar verwachting gaat doormaken.

Het Bedrijfsplan 2021-2024 laat zien dat de NEa zich bewust is van de noodzaak van een “ontwikkelagenda” (hoofdstuk 4). De best practices en lessen kunnen bijdragen aan deze agenda.

Ervaringen

Uit gesprekken met andere organisaties blijkt dat juist de huidige groeifase bijzondere aandacht vereist. Daarbij is het belangrijk dat een scherp beeld bestaat van de actuele stand van zaken in de organisatie, bijvoorbeeld als het gaat om de kwaliteit van de interne organisatie; de basis moet op orde zijn.

Uit de gesprekken met andere organisaties kan een viertal “lessen” worden gedestilleerd:

a **Anticipatie – nieuwe ontwikkelingen**
Het is belangrijk om goed te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe taken, bijvoorbeeld met scenario’s, en vast te stellen wat nodig is aan mensen en middelen. Voor de voorbereiding op nieuwe taken

moeten voldoende mensen worden vrijgemaakt. Er zijn bij andere organisaties goede ervaringen opgedaan met een projectmatige aanpak.

b **Positionering – onafhankelijkheid en samenspel**

Het borgen van onafhankelijkheid blijft belangrijk. Rollen en verantwoordelijkheden (tussen toezichthouder/uitvoerder en departementen) moeten goed zijn vastgelegd. De ontwikkeling van de onafhankelijkheid van een toezichthouder/uitvoerder kan het noodzakelijk maken (nieuwe) afspraken te maken met het ministerie (bijvoorbeeld 'elkaar niet verrassen').

c **Organisatie - aanpassingen in structuur en processen**

Groei kan leiden tot aanpassingen in de organisatie en een nieuw organisatiebesluit. Er kan een omslagpunt zijn dat leidt tot bundelen en centraliseren van bepaalde functies (bijvoorbeeld juridische functies of handhaving).

Ook in de interne organisatie is het van belang dat rollen en verantwoordelijkheden goed zijn geborgd. De dynamiek tussen bestuur, management en medewerkers verandert als een organisatie groeit. Medewerkers krijgen meer verantwoordelijkheid, terwijl meer op afstand komt. Hierop moet de organisatie voorbereid zijn.

d **Mensen – aandacht voor de medewerkers**

Er moet voldoende aandacht zijn voor de consequenties van veranderingen voor medewerkers. Zij kunnen meer verantwoordelijkheid krijgen, maar ook juist geconfronteerd worden met micromanagement. Juist bij groei naar een organisatie met een omvang tussen 100 en 150 mensen veranderen de rollen van manager en medewerker, verdwijnt het "dorpsgevoel" en groeit de behoefte aan resultaatafspraken.

Toepassing op de NEa

Wat betekenen deze "lessen" voor de NEa?

a **Anticipatie – nieuwe ontwikkelingen**

- Het Bedrijfsplan 2021-2024 laat zien dat de NEa zich bewust is van de dynamiek van de ontwikkelingen. Dat blijkt ook uit de keuze voor een agenda. De veranderingen, ook die voortkomen uit keuzes over *governance* (zie hoofdstuk 3), hoeven niet alle op korte termijn te worden gerealiseerd. Ze horen wel op een agenda, met een planning, te staan.
- Het Bedrijfsplan 2021-2024 bevat een beschrijving van relevante externe ontwikkelingen en een afwegingskader voor nieuwe taken. Het bestuur is zich ervan bewust dat geregeld naar de NEa wordt gekeken als nieuwe taken moeten worden toebedeeld, zoals onlangs bij de zogenaamde 'inframarginale heffingen'. Er is een grote bestuurlijke bereidheid om een bijdrage te leveren, maar binnen de organisatie zijn er ook wel enige zorgen over het capaciteitsbeslag en wordt gepleit voor een aanscherping van het afwegingskader, om te voorkomen dat ad hoc taken (moeten) worden opgepakt.
- Het verdient aanbeveling het ontwikkelingsperspectief nader uit te werken, aan de hand van scenario's, en hierover het gesprek aan te gaan binnen de organisatie en binnen de driehoek. Wat is de missie en blijft die zo? Daarbij past ook de vraag hoe toezicht en dienstverlening zich tot elkaar dienen te verhouden.

b **Positionering – onafhankelijkheid en samenspel**

- Het Bedrijfsplan 2021-2024 laat zien dat de NEa voorbereid wil zijn op mogelijke toekomstige discussies over organisatiemodellen, financieringsmethoden en

begrotingsmethodieken die gevolgen kunnen hebben voor de structuur en indeling van de organisatie.
- Het verdient aanbeveling de toekomstige discussies reeds nu te voeren. Er kunnen pragmatische afwegingen worden gemaakt, maar het is wel goed om de discussies niet vooruit te schuiven (zie hoofdstuk 4).

c Organisatie – aanpassingen in structuur en processen

- De organisatiestructuur voldoet nog, maar staat onder druk door nieuwe taken, die niet vanzelf in de organisatie passen. De NEa streeft naar een heldere organisatiestructuur waarbinnen transparant kan worden gewerkt aan jaarlijkse (productie-)doelstellingen om uitvoeringsproblemen zo goed mogelijk te voorkomen en afspraken met eigenaar en opdrachtgevers zo goed mogelijk te kunnen nakomen. Het Bedrijfsplan 2021-2024 biedt verschillende voorbeelden waar de NEa zelf ruimte voor verbetering ziet:
  - Harmonisatie van de aansturing binnen de organisatie
  - Verbetering van het sturingsmodel met eigenaar en opdrachtgevers.
  - Procesoptimalisatie, bijvoorbeeld voor het team “Voorlichting & Register beheren”
  - Versterking van efficiënte en effectieve dienstverlening (benchmarkonderzoek met peer-organisaties).
  - Verbetering interne planning & control-cyclus, bijvoorbeeld met oog op de betrokkenheid van het bestuur.
  - Investeren in IT
  - Meegroeien van ondersteunende functies.
- Het verdient aanbeveling voor de organisatie om verder te werken aan het toekomstbestendig maken van de organisatie. Bij de vernieuwing van structuur en processen gaat het om de verbeteringen die de NEa zelf ziet, maar ook om keuzes in de *governance* (zie hoofdstuk 3).

d Mensen – aandacht voor medewerkers

- De NEa is trots op de eigen mensen en op de cultuur van de organisatie. De NEa wil werken aan een open cultuur waar afwegingen transparant kunnen worden gedeeld tussen medewerkers en tussen medewerkers en de leiding. Ook wordt geïnvesteerd in een positieve, open en diverse werkcultuur, wordt medewerkerstevredenheid gemeten en worden verbetersuggesties ter hand genomen. De NEa wil zich wil positioneren als een aantrekkelijke werkgever om de beste kandidaten te kunnen krijgen voor vacatures. Er wordt gewerkt aan een strategisch personeelsplan waarbij ook aandacht wordt besteed aan cruciale functies, opvolgingsbeleid en inzet van tijdelijke expertise.
- De combinatie van een groeiende organisatie/krappe arbeidsmarkt is een reden te meer voor een strategisch personeelsplan, dat aansluit bij de Ontwikkelagenda.
- De betekenis van de veranderingen voor medewerkers en de interne organisatie komt in het Bedrijfsplan beperkt aan bod.

Conclusie

In antwoord op de vraag naar best practices en ervaringen van andere organisaties hebben we vier “lessen” geformuleerd.

a. Anticipatie – nieuwe ontwikkelingen

Ervaringen van andere organisaties bevestigen dat het belangrijk is om goed te anticiperen op ontwikkelingen en daarbij oog te houden voor de dynamiek.

b. **Positionering – onafhankelijkheid en samenspel**
We leren van andere organisaties ook dat de relatie met beleid aandacht verdient. Juist bij de groei en professionalisering is het "samenspel" tussen toezicht/uitvoering en beleid belangrijk, met rolvastheid als specifiek aandachtspunt.

c. **Organisatie – structuur en processen**
We leren dat een kleinere organisatie voor een belangrijk deel gebaseerd kan zijn op gedrag (personen en persoonlijke relaties), maar dat een groeiende organisatie extra zal moeten investeren in *structuren* en *processen*.

d. **Mensen – aandacht voor medewerkers**
Het omgekeerde geldt ook, de Ontwikkelagenda van de NEa legt veel nadruk op structuur en processen, maar zal ook aandacht moeten besteden aan de betekenis voor mensen, en aan – gewenste veranderingen in – gedrag.

5.2.2 Kennisontwikkeling

Onderzoeksvraag:
Hoe zorgt de NEa dat de kennis meegroeit binnen de NEa en de continuïteit niet in het gedrang komt?

Voor de borging van de kennisfunctie geldt bij uitstek dat zowel gedrag, structuur als processen van belang zijn. Mensen moeten in staat en bereid zijn om kennis te ontwikkelen en te delen. Er moet een structuur zijn waarin verantwoordelijkheden goed zijn belegd en processen die dit faciliteren.

De NEa is een kennisintensieve organisatie en heeft als autoriteit een stevige ambitie. Volgens de Ontwikkelagenda wil zij met expertise en het beschikbaar stellen van data structureel bijdragen aan relevante nieuwe initiatieven en beleidsvoornemens. De NEa werkt samen met andere (kennis)organisaties zoals RVO.

Ervaringen

In elke - en zeker in een groeiende - organisatie is de ontwikkeling en borging van kennis een punt van aandacht. De coronapandemie en de arbeidsmarkt hebben andere organisaties voor nieuwe uitdagingen gesteld, maar ook eerder was hiervoor al aandacht. Door corona verdween informele kennisuitwisseling en de arbeidsmarkt vergroot het risico van vertrek van personen met voor de organisatie cruciale (en soms unieke) kennis.

Belangrijke lessen zijn dat strategische (management)aandacht nodig is voor het vraagstuk van kennisontwikkeling. Het is van belang om dit structureel te beleggen, zodat er geen enorme gaten vallen bij wisselingen in het personeelsbestand. De leiding moet het belangrijk vinden, keuzes maken en prioriteiten stellen. Ook de werving moet aandacht hebben, maar dit moet wel hand in hand gaan met aandacht voor behoud van mensen en kennisborging. Een programmatische aanpak kan helpen om stappen te zetten, net als een jaarlijkse check van de kennisniveaus in teams. Ook het uitwerken van processen en procedures kan behulpzaam zijn, net als gezamenlijke *training on the job*, om minder afhankelijk te zijn van persoonlijke kennis.

Toepassing op de NEa

Kennisontwikkeling is een belangrijk aandachtspunt voor de NEa. Veel kennis, ook over werkprocessen, zit in de hoofden van mensen, en soms in een beperkt aantal hoofden of misschien zelfs één hoofd. Dit zorgt voor een grote afhankelijkheid ('*single point of failure*'), die zeker bij verdere groei voor een grote kwetsbaarheid zorgt.

In dit verband is ook van belang dat de NEa beter zicht wil krijgen op de ontwikkelingen om haar heen met het opzetten van een netwerk van externe

deskundigen dat de NEa een spiegel kan voorhouden en input kan leveren op specifieke vraagstukken. Hiermee versterkt de NEa ook het strategisch vermogen en de slagvaardigheid.

Conclusie

Om te voorkomen dat de continuïteit in het gedrang komt is het belangrijk dat de kennis wordt geborgd in zowel gedrag, structuur als processen:

- Het is belangrijk dat medewerkers die over relatief unieke kennis en ervaring beschikken, deze kennis waar nodig en nuttig actief delen met collega's, ten einde de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.
- Ontwikkeling en borging van kennis moeten in de werkprocessen worden gedefinieerd, waarbij een goed documentmanagementsysteem met geborgd eigenaarschap een belangrijke voorwaarde is.
- In de structuur moet de verantwoordelijkheid voor kennisontwikkeling en kennisborging helder zijn belegd.

Het verdient aanbeveling om op het gebied van kennis niet alleen naar de eigen organisatie, processen en mensen te kijken, maar ook samenwerking te zoeken met kennispartners, zoals EZK en RVO. Uiteindelijk gaat het er om welke kennis in het stelsel aanwezig is en hoe die toegankelijk kan worden gemaakt voor de uitoefening van de verschillende rollen, vanuit de eigen verantwoordelijkheden. Wij geven daarom in overweging met de partners in het stelsel een gezamenlijke kennisagenda tot stand te brengen.

5.2.3 Staf- en ondersteunende diensten

Onderzoeksvragen

- *In welke staf- en ondersteuningsfuncties moet geïnvesteerd worden?*
- *Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?*

Ook bij de vraag naar staf- en ondersteunende diensten is het van belang om niet alleen te kijken naar de structuur, maar ook naar processen en gedrag: hoe zijn procedures van samenwerking vormgegeven en wat wordt gevraagd van mensen die hieraan invulling geven?

Het is belangrijk om de vraag in welke staf- en ondersteuningsfuncties moet worden geïnvesteerd gestructureerd te onderzoeken. Daarom is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de wat- en de hoe-vraag.

Wat?

De wat-vraag betreft de eisen die moeten worden gesteld aan alle staf- en ondersteunende functies:

a. De functies moeten adequaat zijn vervuld, zodanig dat zij op een doeltreffende en doelmatige wijze bijdragen aan de (primaire) taakuitoefening.
b. De groei in staf- en ondersteuningsfuncties dient gelijke tred te houden met de groei in taken / primaire processen.
c. Deze eisen gelden voor alle zogenaamde COPAFIJTH-taken in de organisatie.

Wat zijn COPAFIJTH-taken?

- *Communicatie,*
- *Organisatie,*
- *Personeel,*
- *Administratieve organisatie,*
- *Financiën,*
- *Informatievoorziening,*
- *Juridisch,*
- *Technologie,*
- *Huisvesting.*

In de evaluatie zijn verbeterpunten naar voren gekomen op het terrein van bedrijfsvoering. In algemene zin kan de vraag worden gesteld of deze voldoende is voorbereid op de voorziene groei en ontwikkeling.

Het is op basis van deze evaluatie niet goed mogelijk nu al aan te geven in welke staf- en ondersteuningsfuncties moet worden geïnvesteerd. Uit de evaluatie blijkt wel dat van de zgn. COPAFIJTH-taken in elk geval aandacht nodig is voor:

- **Technologie:** gebruikers gaven aan dat ICT soms niet op orde was bij invullen gegevens.
- **Personeel:** binden en boeien van mensen om kennis op peil te houden en om huidig personeel te behouden (wat belangrijk is in het licht van de groei van de organisatie).
- **Communicatie:** naar gebruikers, bedrijven die op zoek zijn naar meer duidelijkheid en *guidance*.

[65] NEa (2022). *Shared Services van NEa – ervaringen S&O*.

Het verdient aanbeveling een eigen visie of programma van eisen te ontwikkelen en op basis hiervan in de driehoek van eigenaar/opdrachtnemer/opdrachtgevers afspraken te maken. Op basis van een programma van eisen kan worden vastgesteld in hoeverre de huidige en voorziene ondersteuning daaraan voldoen. Daarna kan de vraag aan de orde komen of de NEa deze diensten afneemt of in eigen beheer uitvoert en welke investeringen nodig zijn.

Hoe?

De wijze van organisatie (uitbesteden, inbesteden, zelf doen) dient zodanig te zijn dat de diensten aan de eisen kunnen voldoen.

We constateren dat de verschillende ondersteunende diensten nu op een verschillende manier zijn georganiseerd. Dit is historisch zo gegroeid: de NEa ging over van het ministerie van IenW naar het ministerie van EZK, maar niet helemaal. Op het gebied van de financiële administratie, ICT en inkoop speelt het ministerie van IenW nog steeds een rol, hoewel het eigenaarschap inmiddels berust bij het ministerie van EZK. Dit is een constructie die nu niet tot grote problemen leidt, maar die op de wat langere termijn minder voor de hand ligt. Zij kan zorgen voor complicaties in de werking van de driehoek eigenaar/opdrachtgevers/opdrachtnemer.

Een interne evaluatie door de NEa van de *shared services* (november 2022) stelt dat de organisatie bij het ministerie van EZK, het ministerie van IenW en vaak ook bij derden “op de radar” moet komen en dat het “nogal eens” mis gaat. Ook schiet de informatievoorziening aan de NEa tekort en vraagt de uitwerking van regelingen veel maatwerk en is deze foutgevoelig.[65]

- De financiële administratie loopt via SAP en wordt uitgevoerd door de directie Uitvoering en Decentraal Advies en Control (UDAC) van het

ministerie van IenW. Deze constructie kent beperkingen voor de NEa zelf en leidt tot incidenten, met als gevolg dat het extra tijd en handmatig uitzoekwerk kost.
- Op het gebied van ICT gaat het volgens de evaluatie mis in de communicatie tussen het *shared service* centrum SSC-ICT en UDAC en in de communicatie naar de NEa. Het komt vaak voor dat de NEa niet op de hoogte is van bepaalde ontwikkelingen. De positie “tussen wal en schip” wordt als problematisch ervaren.
- De NEa neemt van UDAC ook *shared services* af voor inkoop, bij aanbestedingen doet de NEa over het algemeen mee met het ministerie van IenW en in andere gevallen met het ministerie van EZK. Deze constructie wordt op zich als werkbaar beschouwd, maar er zijn ook knelpunten. Een praktische consequenties is dat bij de uitgifte van een toegangspas aan een NEa-medewerker twee ministeries betrokken zijn, met extra werk tot gevolg.

Deze interne evaluatie is belangrijke input voor de afweging over *shared services,* maar wij merken op dat deze op zichzelf niet toereikend kan zijn voor keuzes. Deze keuzes zullen in de driehoek moeten worden gemaakt, waarbij ook de afspraken over de dienstverlening en de onderliggende prestatie-indicatoren en -rapportages moeten worden betrokken.

Ervaringen

Uit het gesprek met andere organisaties blijkt dat er verschillende ervaringen zijn met het afnemen van diensten van een ministerie.

Enerzijds kunnen organisaties ervan profiteren dat ze de diensten niet zelf hoeven te organiseren. Frequente en intensieve contacten met het departement kunnen bijdragen aan het “samenspel” tussen beleid en toezicht en voorkomen dat de afstand te groot wordt, mits de onafhankelijkheid goed wordt geborgd.

Anderzijds voelen organisaties zich niet altijd goed bediend door *shared services*; ze missen maatwerk en flexibiliteit en willen liever niet afhankelijk zijn van de methodiek van de (grote) departementale organisatie.

Er zijn positieve ervaringen met samenwerking tussen andere organisaties. Zo is er een samenwerkingsverband (“Klein Lef”) waarin zbo’s met een beperkte omvang samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering.

Consequenties van wel of geen rechtspersoonlijkheid

In hoofdstuk 3 kwam de vraag aan de orde of de NEa eigen rechtspersoonlijkheid zou moeten krijgen. De keuze over de ondersteuning is dus niet geheel los te zien van de keuze voor de organisatiestructuur, maar de keuze voor een organisatiestructuur sluit niet uit dat keuzes mogelijk zijn over de ondersteuning.

De verschillen in status van een organisatie leiden tot verschillende regimes voor ondersteunende diensten. Kleine zbo's (die onderdeel zijn van de Staat) kunnen, net als ambtelijke diensten, gebruikmaken van de voorzieningen van een departement, grote zbo's (met eigen rechtspersoonlijkheid) staan meer op eigen benen. Zij kunnen op grond van de Kaderwet zbo's wel verzoeken om aan te sluiten bij de centrale infrastructuur.
(artikel 21a Kaderwet zbo's). Omgekeerd is denkbaar dat een zbo binnen de rechtspersoon Staat meer of minder ruimte krijgt om zelf bedrijfsvoering te ontwikkelen.



Afwegingskader

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de NEa het huidige model, waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW), moet voortzetten óf moet gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (het ministerie van EZK) óf deze ondersteunende diensten zelf moet gaan ontwikkelen, hebben we een afwegingskader ontworpen waarbij we voor elke optie voor- en nadelen hebben weergegeven.

We gaan hierbij in op drie mogelijkheden:

- Afnemen van het ministerie van IenW
- Afnemen van het ministerie van EZK
- Zelf ontwikkelen

De variant "afnemen van een derde" is denkbaar, maar is hier niet verder uitgewerkt. In dat geval is de NEa zelf verantwoordelijk, maar koopt zij de ondersteuning in bij een derde.[66]

[66] Deze variant kan worden beschouwd als een subvariant van de mogelijkheid om zelf diensten te ontwikkelen en te beheren. De NEa kan dan diensten bij derden afnemen. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde voor- en nadelen van afnemen van een departement ook hiervoor gelden.

Afwegingskader ondersteunende diensten

<table>
<tr><th></th><th>Afnemen van het ministerie van IenW</th><th>Afnemen van het ministerie van EZK</th><th>Zelf ontwikkelen</th></tr>
<tr><td>Voordelen</td><td colspan="2">Continuïteit: deze is beter geborgd bij het afnemen van diensten als het departement de dienstverlening garandeert. Er zijn voor de NEa geen issues rondom verzuim van eigen personeel; het ministerie van IenW dan wel het ministerie van EZK zijn in deze situatie verantwoordelijk voor capaciteitsmanagement.
Kostenefficiëntie: het is doorgaans goedkoper om diensten af te nemen bij een partner.
Flexibiliteit: vanwege schaalgrootte kan de leverancier meer capaciteit flexibel inzetten.
Heldere afspraken: met een SLA of DVO kunnen heldere afspraken over dienstverlening worden gemaakt.
Kennisniveau en -ontwikkeling: met de dienst die je afneemt is het kennisniveau adequaat, hierin hoeft de afnemer niet zelf te investeren.</td><td rowspan="2">Controle: door alles binnenshuis te organiseren is er controle over de dienstverlening (want het is in eigen hand).
Korte lijnen: intern organiseren betekent doorgaans eenvoudige (interne) communicatie in het geval dat er issues zijn.
Flexibiliteit: er is een zekere mate van flexibiliteit omdat keuzes in kwaliteit en omvang van de dienstverlening zelf kunnen worden gemaakt.
Informatievoorziening: omdat de organisatie de dienstverlening in eigen huis organiseert zijn de communicatie- en interactielijnen over het algemeen eenvoudiger.
Aansluiten van processen: het aansluiten van processen voor deze dienstverlening is binnenshuis eenvoudiger dan ‘tussen’ partijen.</td></tr>
<tr><td></td><td>Bekendheid: het is bekend wat het niveau van dienstverlening is bij de bestaande leverancier.</td><td>Driehoek: samenwerking past goed binnen driehoeksrelatie eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer.
Affiniteit met onderwerp: mogelijk heeft deze leverancier meer affiniteit met het organisatiethema van de NEa.</td></tr>
<tr><td>Nadelen</td><td colspan="2">Afhankelijkheid: er bestaat afhankelijkheid van een externe partij voor het ontvangen van dienstverlening
Concurrentie: als de leverancier ook andere afnemers bedient kan concurrentie om capaciteit of prioriteit ontstaat (mits dit is afgedekt in een SLA/DVO).
Eigen regie nodig: in de eigen organisatie is altijd expertise nodig om de leverancier aan te kunnen sturen
Informatievoorziening: bij uitbesteding kan de informatievoorziening kwetsbaar zijn omdat de dienstverlenende partij doorgaans op afstand zit en er mogelijk ook via systemen wordt gecommuniceerd (bedoeld om overzicht te houden). Dit schept afstand.
Koppeling aan systemen: de dienstverlenende partij gebruikt mogelijk systemen die niet aansluiten bij de systemen van de opdrachtgever waardoor er inefficiënties in afstemming, opdrachten, dienstverlening en communicatie hierover kan ontstaan.
Aansluiting op processen: de werkprocessen van de leverancier en de opdrachtgever dienen goed op elkaar te worden (aan)gepast. Als dit niet werkt vraagt het vaak extra capaciteit (en kosten) aan de zijde van de opdrachtgever.</td><td rowspan="2">Personeelsverantwoordelijkheid: medewerkers in dienst die de dienstverlening uitvoeren vraagt ook personeelszorg, zorg bij ziekte, vervanging en ontwikkeling.
Kennisontwikkeling: het kennisniveau moet op peil worden gehouden (scholing).
Smalle basis: bij zelf organiseren is de organisatie afhankelijk van een beperkt aantal mensen/capaciteit en kan het niet terugvallen op een bredere basis van een leverancier die volgens een contract levert.
Hogere kosten: zelf organiseren kost doorgaans meer (tijd, personeel en uitval).
Continuïteitsrisico: door beperkte interne achtervang is het risico op uitval van functies groter.
Groei met organisatie: als organisatie groeit, zijn extra investeringen nodig in ondersteunende functies.
Eigen systemen nodig: bij het binnenshuis organiseren zijn goede volg-, interactie- of ticketsysteem nodig om de dienstverlening te kunnen bieden, te plannen en te beheersen.</td></tr>
<tr><td></td><td>Complexere sturing: sturing nodig naast construct van driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer.</td><td>Transitiekosten (eenmalig): een overstap kent transitiekosten met het afronden van de samenwerking met de huidige leverancier en het voorbereiden en inrichten van de samenwerking met de nieuwe leverancier.</td></tr>
</table>

Tabel 11. Afwegingskader ondersteunende diensten.

Conclusie

Met name signalen uit gesprekken en documentatie geven de algemene indicatie dat de huidige dienstverlening niet optimaal is. Het is belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen de wat- en de hoe-vraag. Bij de wat-vraag gaat het erom welke (niveaus van) diensten nodig zijn. De hoe-vraag betreft de manier waarop deze diensten worden georganiseerd.

Voor de beantwoording van de wat-vraag is het belangrijk dat er een visie en programma van eisen is en hierover in de driehoek afspraken worden gemaakt. Het is op basis van deze evaluatie niet goed mogelijk nu al aan te geven in welke staf- en ondersteuningsfuncties moet worden geïnvesteerd. Uit de evaluatie blijkt wel dat van de zogenaamde COPAFIJTH-taken in elk geval aandacht nodig is voor technologie, personeel en communicatie. Ook weten we dat de verschillende diensten zullen moeten meebewegen met de primaire taken. Een vergelijking met aard en omvang van diensten bij andere organisaties kan hierbij nuttig zijn.

De wat-vraag gaat vooraf aan de hoe-vraag: hoe moeten de diensten worden georganiseerd? Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (het ministerie van EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?

Gegeven de eerdere overgang van het ministerie van IenW naar het ministerie van EZK is het minder logisch dat de NEa voor een deel afhankelijk is en blijft van ondersteuning door het ministerie van IenW. In de praktijk blijkt dit ook tot complicaties te leiden. Bijvoorbeeld bij de financiële administratie.

Keuzes kunnen en moeten worden gemaakt in de Ontwikkelagenda. Het ontwikkelperspectief is van belang. In de Ontwikkelagenda kan, bijvoorbeeld met scenario's, in beeld worden gebracht welke veranderingen worden voorzien binnen welke termijn en wat dit betekent voor de organisatie. Daarbij is – om tot een goede afweging te komen – nader kwalitatief (dienstverleningsniveau) en kwantitatief (kosten-batenanalyse) onderzoek nodig. Op basis hiervan kan ook een planning worden opgesteld voor de realisatie van de in de Ontwikkelagenda voorziene veranderingen.

6. Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

Het centrale doel van dit onderzoek is om antwoord te krijgen op de hoofdvraag:

In welke mate functioneert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig en wat is nodig om de komende vijf jaar beheerst te groeien en tegelijkertijd verder te professionaliseren?

Het antwoord op de hoofdvraag bouwen we op aan de hand van de beantwoording van de deelvragen in de voorgaande hoofdstukken.

Deze doorlichting en evaluatie zijn een onderdeel van een pilot van het ministerie van Financiën om de onderzoeken praktischer en bruikbaarder te maken door de nadruk van de evaluatie te verleggen van slechts het evalueren en terugkijken naar het formuleren van adviezen voor de toekomst. Vanwege het feit dat de evaluatie toekomstgericht is, ligt de focus in dit hoofdstuk op de aandachtspunten en aanbevelingen voor de toekomst.

6.1. Hoe functioneert de governance?

Subvragen:

- *Wat is er gebeurd met de aanbevelingen en de vorige doorlichting en zbo-evaluatie?*
- *Hoe kan de NEa het driehoeksturingsmodel goed laten functioneren voor alle partijen met het oog op de toekomst? Wat kan de NEa doen om alle opdrachtgevers goed aan te haken?*
- *Hoe functioneert de huidige bestuurlijke en organisatorische inrichting van de NEa, gegeven de opgaven en de verwachte toekomstige groei en zijn hierin verbeteringen mogelijk?*

Aanbevelingen vorige doorlichting en evaluatie (uitgewerkt in paragraaf 3.1)

In de vorige zbo-evaluatie zijn tien aanbevelingen gedaan, in de agentschapsdoorlichting vier. De aanbevelingen in de zbo-evaluatie zijn in beperkte mate opgevolgd: vier zijn niet ingevuld, vier deels ingevuld en twee zijn ingevuld. Van de vier aanbevelingen in de doorlichting zijn er twee ingevuld en twee deels ingevuld. Het overzicht laat zien dat in een aantal gevallen bewust is afgezien van het – op dat moment – al dan niet volledig opvolgen van de aanbevelingen.

Driehoeksmodel (uitgewerkt in paragraaf 3.2)

We stellen vast dat het driehoeksmodel in de basis “staat”, maar nog aanzienlijke uitwerking behoeft om het model goed te laten functioneren voor alle partijen, met het oog op de toekomst.

In het Bedrijfsplan 2021-2024 constateert de NEa zelf dat het sturingsmodel met eigenaar en opdrachtgevers op enkele punten verbeterd kan worden, bijvoorbeeld via meer afstemming in driehoeksverband.[67] In de evaluatie wordt dit beeld bevestigd en blijkt dat er vooral rechtstreekse (sturings)lijnen zijn tussen individuele opdrachtgevers en de NEa, alsook tussen eigenaar en de NEa. De lijnen die nog minder sterk zijn ontwikkeld zijn die tussen eigenaar en opdrachtgever(s) en tussen opdrachtgevers onderling.

We bevelen aan de interactie te versterken in de driehoek (en dus ook de lijn eigenaar en opdrachtgevers te verbinden). Dit wil niet zeggen dat alle gesprekken moeten worden gevoerd door zowel opdrachtgever, opdrachtnemer als eigenaar. Maar dat geldt wel voor onderwerpen als de ontwikkeling van de organisatie, de ICT, het al dan niet halen van streefnormen (uit de set van indicatoren), de verdere groei en het oppakken van nieuwe taken. Hierbij moeten alle opdrachtgevers goed worden aangehaakt.

Daarnaast bevelen we aan de interactie tussen de opdrachtgevers te versterken. We zien dat deze afstemming tussen opdrachtgevers vaak wel gebruikelijk is in het geval van meerdere opdrachtgevers van één departement (waar al dan niet een coördinerend opdrachtgever wordt benoemd), maar nog niet bij meerdere opdrachtgevers van verschillende departementen (zoals ook hier het geval is, namelijk het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van EZK en het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van IenW). Hierbij kan ook worden aangesloten bij activiteiten op het terrein van meervoudig opdrachtgeverschap in het kader van het programma Werken aan Uitvoering.

Bestuurlijke en organisatorische inrichting (uitgewerkt in paragraaf 3.3)

In deze evaluatie gaan we in op de organisatiestructuur, bestuursvorm, de relatie met stakeholders en de mogelijkheid van een bezwaaradviescommissie:

- ***Organisatiestructuur***

  Zou de NEa nu worden opgericht, dan zou waarschijnlijk worden gekozen voor een publiekrechtelijke zbo, zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder organisatie met een agentschapsstatus. Onze conclusie is dan ook dat het niet nodig is om op korte termijn de organisatiestructuur te veranderen, maar dat op de langere termijn aanpassingen wel wenselijk zijn. Daarbij kan het best worden aangesloten bij de uitkomsten van de bredere discussie over de organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand. **De NEa doet er wel goed aan reeds nu na te denken over het toekomstige model.** Het is verstandig niet af te wachten, maar tijdig te beginnen met de voorbereiding van veranderingen, zowel intern als extern. **Daarnaast achten wij het op de korte termijn wel nodig om de bevoegdheden die nu in mandaat worden uitgeoefend te heroverwegen.** Met de onafhankelijke status en de zbo-status is moeilijk te rijmen dat de NEa ook namens de minister en daarmee onder ministeriële verantwoordelijkheid optreedt.

- ***Bestuursvorm***

  De huidige bestuursvorm functioneert naar tevredenheid van zowel het bestuur als de organisatie. Er zijn voorzieningen getroffen in het bestuursreglement, over de wijze van besluitvorming en om belangenverstrengeling of schijn van vooringenomenheid te vermijden. Mede gelet op de verwachte groei van de taken en de omvang van de NEa wijzen we op enkele aandachtspunten in het huidige model,

[67] NEa (2021). *Bedrijfsplan 2021-2024*.

namelijk de beperkte omvang, de noodzaak van *checks and balances* en de rolinvulling door het bestuur.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van de NEa is het verstandig te bezien hoe de bestuursvorm op termijn meer toekomstbestendig kan worden gemaakt.

- ***Stakeholders***
  Juist in een groeiende organisatie kan het nuttig zijn de contacten te verankeren (formaliseren) in structuur en processen.
  - Waar het gaat om de relatie met brancheorganisaties en bij de NEa geregistreerde bedrijven (EU ETS en EV) bevelen we aan meer structuur aan te brengen, bijvoorbeeld door de oprichting van een 'gebruikersraad' of iets dergelijks (naar analogie van bijvoorbeeld raden die het CBS en het Kadaster hebben).
  - Wij geven in overweging alsnog over te gaan tot de in de vorige evaluatie aanbevolen Raad van Advies.
  - Daarnaast geven we de NEa in overweging om verder te werken aan de structurering van contacten met belanghebbende stakeholders.

- ***Bezwaaradviescommissie***
  Er zijn – nog steeds – argumenten om te besluiten tot de instelling van een bezwaaradviescommissie. Hoewel nu – ook nog steeds – het aantal bezwaarprocedures (nog) beperkt kan zijn, groeit het belang van een structurele voorziening. **Nu de aantallen procedures en de daarmee gemoeide belangen groter worden, verdient de eerdere beslissing heroverweging.** Daarbij kan de NEa contact zoeken met andere organisaties. Wellicht kan aansluiting worden gezocht bij een bestaande BAC, dan wel samengewerkt worden met soortgelijke organisaties bij de instelling van een nieuwe (gezamenlijke?) commissie.

6.2. Opereert de NEa doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Subvragen:

- *Hoe kijken externe stakeholders aan tegen het functioneren van de NEa en welke tips hebben zij voor de toekomst? Hoe kijken bedrijven waarop de NEa haar uitvoerende en toezichthoudende taken richt tegen de organisatie aan?*
- *Is de outcome van het werk van de NEa in lijn met haar publieke doelstellingen taak?*

Doeltreffendheid (analyse uitgewerkt in paragraaf 4.1)

Op grond van de interviews ontstaat het beeld dat de NEa doeltreffend heeft gefunctioneerd.

De NEa heeft met haar aanpak op drie pijlers (informeren en faciliteren, controleren en handhaven, rapporteren en adviseren) een belangrijke bijdrage geleverd aan de werking van het EU ETS en EV. In algemene zin zijn alle gesprekspartners van mening dat de NEa goed functioneert (behoudens enkele aandachtspunten). De kennis en kunde van de medewerkers wordt daarbij veelvuldig geprezen.

Met het oog op de groei en verdere professionalisering van de organisatie zijn er een aantal aandachtspunten:

- **Communicatie vanuit de NEa als organisatie.** Aandachtspunten hebben specifiek betrekking op het sneller communiceren over nieuwe wet- en regelgeving en het maken van de praktische vertaalslag van nieuwe wet- en regelgeving naar de omgang daarmee in het systeem van de NEa voor gebruikers.
- **Afweging nieuwe taken.** Het takenpakket van de NEa groeit. Om dezelfde kwaliteit te blijven leveren zal het personeelsbestand moeten

groeien en zal nieuwe kennis en expertise moeten worden ontwikkeld in een organisatie die nu al drukbezet is en die zich bevindt in een krappe arbeidsmarkt. Ook zal de NEa afwegingen moeten maken welke taken wel en niet worden opgepakt. Als hulpmiddel om te onderzoeken in welke mate een nieuwe taak past bij de NEa is een gedegen afwegingskader ontwikkeld. Toepassing van dit kader en gesprek over de uitkomsten in de driehoek kan tot een goed onderbouwde afweging over het al dan niet oppakken van nieuwe taken leiden. We merken op dat het van belang is om in de driehoek te reflecteren op de toepassing van het kader. Op grond van bestudering van het kader geven we ten behoeve van de reflectie alvast de volgende punten mee:

1. In hoeverre is er binnen de driehoek eigenaarschap voor het afwegingskader (het is in onze ogen niet alleen een instrument van de NEa)?
2. Het kader is nu beredeneerd vanuit het perspectief van de NEa. In hoeverre is het mogelijk om te beredeneren hoe dit in het stelsel het beste georganiseerd kan worden (dus inclusief eventuele andere gegadigden)?
3. Hoe kan het perspectief van gebruikers / bedrijven / belanghebbenden een plek krijgen in de afweging? Wat is voor hen het beste?

- **Afweging van de inzet op de drie pijlers.** Met de aanpak op drie pijlers levert de NEa een belangrijke bijdrage aan de goede werking van het stelsel. De combinatie van de pijlers levert volgens verschillende gesprekspartners een spanning op. Wij zien geen reden om die spanning weg te nemen door een pijler niet meer te hanteren. Sterker nog, de indruk is juist dat de combinatie van de pijlers meerwaarde heeft. We zien wel een aandachtspunt. De drie pijlers 'concurreren' op dezelfde capaciteit van de organisatie. Die staat – zoals eerder aangegeven – onder druk. Zo is het toezichtprogramma voor EU ETS in geen van de jaren behaald. De NEa geeft aan dat dit te maken had met de keuze om de afgelopen jaren een aantal inspecteurs in te zetten op het project 'Voorbereiding vierde handelsperiode', dat op dat moment prioriteit had. Voor de toekomst is het van belang om te investeren in de groei van het team en een afweging te maken hoe de schaarse capaciteit het beste ingezet kan worden (het toezichtprogramma voor EV wordt wel ruimschoots gehaald). Daarbij is het belangrijk te bewaken dat de ene pijler niet te veel ten koste van de andere wordt ingevuld. Er is, met andere woorden, een goede afweging nodig van de inzet in de verschillende pijlers.
- **Expliciteer de publieke waarde.** De beoogde maatschappelijke impact en de bijdrage van de NEa daaraan zijn nog niet duidelijk inzichtelijk voor belanghebbenden. In het kader van onder andere de 'Brede evaluatie organisatiekaders voor Rijksorganisaties op afstand' en de 'IBO Agentschappen' wordt het belang van het creëren van publieke waarde steeds belangrijker. We bevelen derhalve aan om meer inzicht te geven in de maatschappelijke impact van het werk van de NEa. De NEa beschikt in de nalevingsmonitors (interne documenten) over feiten en cijfers om de bijdrage inzichtelijk te maken en te onderbouwen. Te denken valt aan (ontwikkelingen) in het aantal bedrijfsinspecties per jaar, geconstateerde overtredingen, handhavingsacties en de nalevingscijfers.

Doelmatigheid (analyse uitgewerkt in paragraaf 4.2)

Er is een brede set doelmatigheidsindicatoren. Dat laat onverlet dat het op grond van deze indicatoren lastig is om een eenduidig oordeel te vellen over de doelmatigheid van het functioneren van de NEa. Immers, doelmatigheid betreft 'de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)'. Waar de groei dan wel afname van ingezette middelen precies bekend zijn, geldt voor de geleverde prestaties in kwaliteit en kwantiteit dat minder gemakkelijk is vast te stellen of die zijn afgenomen of toegenomen en in welke mate precies. De huidige kwaliteitsindicatoren over de naleving geven met name een beeld over de output van de NEa: afhandeling vragen binnen

gestelde termijn, mate waarin het toezichtprogramma is uitgevoerd en de afhandeling van vergunningsaanvragen en meldingen binnen de wettelijke termijn. Met betrekking tot de doeltreffendheid van het functioneren van de NEa zijn dit relevante indicatoren om te volgen, maar deze indicatoren zeggen niets over de uitkomsten van alle toezichtinspanningen in termen van de mate van naleving door het bedrijfsleven (nalevingspercentage).

Voor de toekomst bevelen we ten aanzien van doelmatigheid het volgende aan:

- **Periodieke reflectie in de driehoek.** Zijn de streefwaarden gehaald? Vinden we de streefwaarden nog goed? Wat is niet gehaald, waarom niet en wat gaan we daarmee doen? Wat valt op (bijvoorbeeld dat het toezichtprogramma EV ruimschoots wordt gehaald en het toezichtprogramma ETS niet wordt gehaald)? Een dergelijk gesprek kan worden gebruikt om te leren en bij te sturen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor doelmatig (en doeltreffend) functioneren.
- **Voeg indicatoren over de uitkomsten van het toezicht toe.** Vul de huidige set van doelmatigheidsindicatoren aan met indicatoren die inzicht geven in de uitkomsten van de toezichtinspanningen in termen van de mate van naleving door het bedrijfsleven (nalevingspercentage). De NEa beschikt reeds over een interne nalevingsmonitor met cijfers over bijvoorbeeld inspecties en geconstateerde overtredingen die hiervoor gebruikt kan worden. Het reflecterende gesprek in de driehoek zich vervolgens richten op die indicatoren waar interessante ontwikkelingen en/of afwijkingen zijn.

Rechtmatigheid (analyse uitgewerkt in paragraaf 4.3)

Op grond van de beschikbare ADR-rapportages over 2018 en 2021 kan worden geconstateerd dat het financieel beheer van de NEa op orde is. Er zijn door ADR geen aan de NEa toe te schrijven tekortkomingen geconstateerd bij rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties in de controleverklaringen over 2018 en 2021.

Uit de analyse van het juridisch track record zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen. Met het oog op de toekomst is het wat ons betreft van belang om de ontwikkelingen op dit vlak goed te blijven volgen om te kunnen leren van bezwaar, beroep en hoger beroep. Bijvoorbeeld aan de hand van uitspraaknotities waarbij wordt gereflecteerd en waarbij expliciet wordt gemaakt welke veranderingen eventueel worden doorgevoerd op grond van de uitspraken. Bij almaar stijgende prijzen voor CO2-rechten en duurzaamheidsbewijzen zal de impact van besluiten, bezwaren en beroepen steeds groter worden.

6.3. Hoe beheerst te groeien en verder te professionaliseren?

Subvragen:

- *Wat zijn de best practices voor organisaties die binnen een periode van 5 jaar groeien van ongeveer 75 naar ongeveer 150 FTE?*
- Wat kan de NEa leren van vergelijkbare organisaties met een vergelijkbare omvang in onze omgeving (CPB, SodM, ANVS)?
- In welke staf- en ondersteuningsfuncties moet geïnvesteerd worden?
- Hoe zorgt de NEa dat de kennis meegroeit binnen de NEa en de continuïteit niet in het gedrang komt?
- Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (het ministerie van EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?

Groei en professionalisering (uitgewerkt in paragraaf 5.1)
In het evaluatierapport is aangegeven wat in generieke zin nodig is om de NEa beheerst te laten groeien en verder te professionaliseren. Er zijn algemene randvoorwaarden geformuleerd voor zowel gedrag als processen én structuur. We hebben een zestal *issues* benoemd die relevant blijken te zijn bij de (professionele) ontwikkeling van andere organisaties. De geïntroduceerde Ontwikkelmatrix helpt om de randvoorwaarden toe te passen op *issues*. Zo zijn we tot aandachtspunten gekomen bij de ontwikkeling van de organisatie.

Best practices (uitgewerkt in paragraaf 5.2.1)
In antwoord op de vraag naar best practices en ervaringen van andere organisaties hebben we vier "lessen" geformuleerd.

a. **Anticipatie – nieuwe ontwikkelingen**
   Ervaringen van andere organisaties bevestigen dat het belangrijk is om goed te anticiperen op ontwikkelingen en daarbij oog te houden voor de dynamiek.
b. **Positionering – onafhankelijkheid en samenspel**
   We leren van andere organisaties ook dat de relatie met beleid aandacht verdient. Juist bij de groei en professionalisering is het "samenspel" tussen toezicht/uitvoering en beleid belangrijk, met rolvastheid als specifiek aandachtspunt.
c. **Organisatie – structuur en processen**
   We leren dat een kleinere organisatie voor een belangrijk deel gebaseerd kan zijn op gedrag (personen en persoonlijke relaties), maar dat een groeiende organisatie zal extra moeten investeren in *structuren* en *processen*.
d. **Mensen – aandacht voor medewerkers**
   Het omgekeerde geldt ook, de Ontwikkelagenda van de NEa legt veel nadruk op structuur en processen, maar zal ook aandacht moeten besteden aan de betekenis voor mensen, en aan – gewenste veranderingen in – gedrag.

Kennisontwikkeling (uitgewerkt in 5.2.2)
Om te voorkomen dat de continuïteit in het gedrang komt is het belangrijk dat de kennis wordt geborgd in zowel gedrag, structuur als processen.

- Het is belangrijk dat medewerkers die over relatief unieke kennis en ervaring beschikken, deze kennis waar nodig en nuttig actief delen met collega's, ten einde de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.
- Ontwikkeling en borging van kennis moeten in de werkprocessen worden gedefinieerd, waarbij een goed documentmanagementsysteem met geborgd eigenaarschap een belangrijke voorwaarde is.
- In de structuur moet de verantwoordelijkheid voor kennisontwikkeling en kennisborging helder zijn belegd.

Het verdient aanbeveling om op het gebied van kennis niet alleen naar de eigen organisatie, processen en mensen te kijken, maar ook samenwerking te zoeken met kennispartners, zoals het ministerie van EZK en de RVO. Uiteindelijk gaat het er om welke kennis in het stelsel aanwezig is en hoe die toegankelijk kan worden gemaakt voor de uitoefening van de verschillende rollen en vanuit de eigen verantwoordelijkheden. Wij geven daarom in overweging met de partners in het stelsel een gezamenlijke kennisagenda tot stand te brengen.

Staf- en ondersteunende diensten (uitgewerkt in paragraaf 5.2.3)
Met name signalen uit gesprekken en documentatie geven de algemene indicatie dat de huidige dienstverlening niet optimaal is. Het is belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen de wat- en de hoe-vraag. Bij de wat-vraag gaat het erom welke (niveaus van) diensten nodig zijn. De hoe-vraag betreft de manier waarop deze diensten worden georganiseerd.

Voor de beantwoording van de wat-vraag is het belangrijk dat er een visie en programma van eisen is en hierover in de driehoek tot afspraken worden gemaakt. Het is op basis van deze evaluatie niet goed mogelijk nu al aan te geven in welke staf- en ondersteuningsfuncties moet worden geïnvesteerd. Uit de evaluatie blijkt wel dat van de zogenaamde COPAFIJTH-taken in elk geval aandacht nodig is voor technologie, personeel en communicatie. Ook weten we dat de verschillende diensten zullen moeten meebewegen met de primaire taken. Een vergelijking met aard en omvang van diensten bij andere organisaties kan hierbij nuttig zijn.

De wat-vraag gaat vooraf aan de hoe-vraag: hoe moeten de diensten worden georganiseerd? Moet de NEa het huidige model waarbij veel ondersteunende diensten worden afgenomen van de vorige eigenaar (het ministerie van IenW) voortzetten, deze diensten gaan afnemen van de nieuwe eigenaar (het ministerie van EZK) of deze ondersteunende diensten zelf ontwikkelen?

Gegeven de eerdere overgang van het ministerie van IenW naar het ministerie van EZK is het minder logisch dat de NEa voor een deel afhankelijk is en blijft van ondersteuning door het ministerie van IenW. In de praktijk blijkt dit ook tot complicaties te leiden, bijvoorbeeld bij de financiële administratie.

Keuzes kunnen en moeten worden gemaakt in de Ontwikkelagenda. Het ontwikkelperspectief is van belang. In de Ontwikkelagenda kan, bijvoorbeeld met scenario's, in beeld worden gebracht welke veranderingen worden voorzien, binnen welke termijn en wat dit betekent voor de organisatie. Daarbij is – om tot een goede afweging te komen – nader kwalitatief (dienstverleningsniveau) en kwantitatief (kosten-batenanalyse) onderzoek nodig. Op basis hiervan kan ook een planning worden opgesteld voor de realisatie van de in de Ontwikkelagenda voorziene veranderingen.

Bijlage I. Overzicht gesprekspartners

Met vertegenwoordigers van de volgende organisaties zijn gesprekken gevoerd in het kader van deze evaluatie:

Perspectief	Organisatie
Interne organisatie	NEa: • Bestuur • Directeur-bestuurder • Afdeling Emissiehandel • Afdeling Energie voor Vervoer • Afdeling Serviceverlening & Organisatie
Eigenaar	Ministerie van EZK
Opdrachtgever	Ministerie van EZK Ministerie van IenW
Samenwerkingspartners	ILT AFM RVO
Emissiehandel	**Elektriciteitssector** Energie-Nederland Vattenfall **Raffinage industrie** VEMOBIN Varo Energy Total Energies **Chemische Industrie** USG VNCI **Metaalsector** FME Tata Steel B.V. Nyrstar Budel **Keramische industrie** Vereniging Koninklijke Nederlandse Bouwkeramiek (KNB) Wienerberger Steenindustrie Strating B.V.
Energie voor Vervoer	**Energiebranche** NOVE Van Kessel Scholt Energy FinCo Fuel **Raffinage industrie** VEMOBIN Varo Energy Total Energies
Verificateurs	Control Union DNV Business Assurance B.V.
Internationaal	Europese Commissie (schriftelijk)
Milieuorganisatie	Milieudefensie
Andere organisaties	ANVS Agentschap Telecom Kansspelautoriteit SodM

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP