



# Evaluatie



**2010-2012**

**Definitieve versie**

*EC O&P, Management- en Organisatieadvies*

Harrie Kuijpers en Vijco Winter

26 april 2013

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	3
<b>1 Inleiding</b> .....	5
1.1 Over de NIWO.....	5
1.2 De opdracht.....	5
1.3 Evaluatie .....	5
1.4 Opbouw van het rapport .....	6
<b>2 Doeltreffendheid</b> .....	7
2.1 Kwaliteit .....	7
2.1.1 Doorlooptijden.....	9
2.1.2 Klachten .....	9
2.1.3 Bezwaar en beroepschriften.....	10
2.2 Integriteit .....	10
2.3 Continuïteit .....	11
2.4 Conclusie doeltreffendheid .....	12
<b>3 Doelmatigheid</b> .....	13
3.1 Taakuitoefening .....	13
3.2 Tariefontwikkeling en egaliseringsreserve .....	13
3.3 Organisatie .....	14
3.3.1 Structuur .....	14
3.3.2 Omvang en overhead.....	15
3.3.3 Personeelsbestand .....	16
3.3.4 Arbeidsvoorwaarden .....	16
3.4 Conclusie Doelmatigheid .....	17
<b>4 Governance</b> .....	18
4.1 Statutaire taken .....	18
4.1.1 Functioneren Raad van Beheer .....	18
4.1.2 Functioneren Financiële commissie.....	19
4.1.3 Functioneren Commissie van Vergunningverlening .....	20
4.2 Functioneren secretariaat .....	21
4.2.1 Functiescheiding vergunningen .....	21
4.2.2 Scheiding niet publieke taken (TIR/carnet) .....	21
4.3 Relatie met toezichthouder IenM en responsiviteit.....	22
4.4 Relatie met overige stakeholders.....	22
4.5 Rechtsvorm .....	23
4.6 Conclusies Governance .....	24
<b>5 Overall conclusies Evaluatie de NIWO</b> .....	25
<b>Bijlage 1. Toetsingskader Evaluatie NIWO</b> .....	27
<b>Bijlage 2. Bronnen Evaluatie van de NIWO</b> .....	34
<b>Bijlage 3. Gesprekspartners</b> .....	35

## Samenvatting

### Achtergrondinformatie

Door Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P) is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een evaluatieonderzoek gedaan naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Grondslag voor deze evaluatie is de bepaling in de Wet wegvervoer goederen (Wwg), dat de taakuitvoering door de NIWO vijfjaarlijks geëvalueerd wordt. De NIWO is in 1946 opgericht en heeft tot doel het bevorderen van het goed functioneren van het binnenlands en grensoverschrijdend beroepsgoederenvervoer over de weg.

### Hoofdconclusie

*De NIWO heeft gedurende de periode 2010 tot en met 2012 haar publieke taken op een doeltreffende en doelmatige wijze uitgevoerd, waarbij de governance voldoende aandacht heeft gekregen.*

### Werkwijze

EC O&P heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode maart-april 2013. De drie centrale criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en governance zijn uitgewerkt in een toetsingskader, wat is voorgelegd aan de NIWO en aan de opdrachtgever voorafgaand aan het onderzoek. Onder doeltreffendheid verstaan we in deze evaluatie de *kwaliteit, integriteit en continuïteit* van de dienstverlening van de NIWO. Onder doelmatigheid verstaan we in dit onderzoek het *uitvoeren van publieke taken tegen een zo gunstig mogelijke verhouding tussen kwaliteit en kosten*. Onder governance wordt verstaan de *interactie* tussen de NIWO en haar stakeholders, en in het verlengde daarvan de *kwaliteit van de verantwoording* die de NIWO over haar functioneren aflegt. Voor de evaluatie is met name geput uit verantwoordingsinformatie van de NIWO en de gesprekken die met de leden van de Raad van Beheer (RvB), de directeur, het Managementteam (MT) en vertegenwoordigers uit de NIWO organisatie zijn gevoerd.

### Evaluatie

Ten aanzien van de **doeltreffendheid** concluderen wij dat de kwaliteit van de organisatie van de NIWO goed is en er een groot draagvlak is voor de beslissingen. Wij komen tot deze conclusie omdat er in de onderzoeksperiode nauwelijks klachten binnen zijn gekomen, door de sector aangegeven is dat de uitvoering van de regelgeving door de NIWO betrouwbaar en consequent is, waaronder de afhandeling van de aanvragen en de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn. Om de kwaliteit te realiseren en om mogelijke fraude tegen te gaan wordt het twee paar ogen principe consequent toegepast in de vergunningverlening. Wel zijn wij daarbij van mening dat er sprake is van controlestapeling, waarbij het de vraag is in hoeverre deze extra controlelagen kwaliteitsverhogend werken en of de procesrisico's niet op een andere wijze verminderd kunnen worden. Het aantal in omloop zijnde vergunningbewijzen naderde eind 2012 de ondergrens van 98.000 om duurzaam te kunnen opereren. De transportsector verwacht geen verdere daling en de NIWO constateert dat er de eerste maanden van dit jaar al sprake is van een licht herstel. De continuïteit van de NIWO vergt daarmee nog steeds aandacht.

Over de **doelmatigheid** concluderen wij dat de NIWO binnen het huidige organisatiemodel, waarin de PIOFACH-functies grotendeels in eigen beheer zijn, zo doelmatig mogelijk opereert. De RvB ziet scherp toe op de kostenontwikkelingen en investeringen. De organisatiestructuur is vereenvoudigd en de omvang is zo ver mogelijk gereduceerd. Er sprake is van een relatief hoge overhead. De tarieven zijn sinds 2009 gelijk gebleven, een tariefsverhoging is tot dusver voorkomen. Verdergaande kostenreducties lijken nog marginaal gerealiseerd te kunnen worden. Er is weinig verloop onder de medewerkers, het personeelsbestand vergrijsst (verder) en de NIWO kan slechts beperkt maatregelen inzetten om kennisverlies tegen te gaan. Tot slot concluderen wij dat de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de NIWO op een vergelijkbaar niveau liggen als andere overheidsorganisaties.

Over de **governance** concluderen wij dat de beschreven taken door de juiste organen en naar behoren uitgevoerd worden, waarbij de interactie tussen de verschillende organen goed is. De leden van de RvB dienen erop toe te zien dat nevenfuncties niet kunnen conflicteren met hun rol bij de NIWO, een register voor nevenactiviteiten zal daarin transparantie bieden. Er is een scheiding binnen het secretariaat aangebracht tussen de beslissingen in eerste aanleg en die in bezwaar en beroep. Binnen het secretariaat en in de financiële verantwoording is een scheiding aangebracht tussen de publieke taken van de NIWO en de niet wettelijke TIR/carnet taken. Wij zijn van mening dat alle niet publieke taken ook transparant in haar jaarverslag weergegeven moeten worden.

Tevens zijn wij, in navolging van Daalder, van oordeel dat de huidige regeling, die voorziet in eerste aanleg als in bezwaar beslissen door de CVB, niet in strijd is met de Wwg en dat het denkbaar is dat aanvragers of vergunninghouders het feit dat de CVB zowel in eerste instantie als in bezwaar beslist als een onvoldoende onafhankelijke heroverweging in bezwaar ervaren.

De relatie met de toezichthouder is goed, de verantwoording van de NIWO tijdig, correct en transparant. De minister heeft de begroting en de voorgestelde tarieven over de jaren 2010 tot en met 2012 goedgekeurd. De NIWO opereert in voldoende mate zelfstandig van IenM. Tot slot concluderen wij dat de privaatrechterlijke stichting in de onderzochte periode een passende rechtsvorm was voor het uitvoeren van de taken.

# **1 Inleiding**

In dit rapport treft u de resultaten van de evaluatie van de publieke taakuitoefening van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Deze evaluatie is op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) uitgevoerd door het Expertisecentrum Organisatie & Personeel (EC O&P), afdeling Management- en Organisatieadvies, het organisatieadviesbureau van en voor de rijksoverheid.

## **1.1 Over de NIWO**

De NIWO is in 1946 opgericht en heeft tot doel het bevorderen van het goed functioneren van het binnenlands en grensoverschrijdend beroepsgoederenvervoer over de weg. De NIWO voert voor de IenM de volgende publieke taken uit: het verlenen, verlengen en intrekken van vergunningen<sup>1</sup>, het beheer van gegevensbestanden en verstrekken van gegevens uit die bestanden, het ondersteunen van onderhandelingen in het kader van verdragen over goederenvervoer en het verzorgen van de registratie van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars van afvalstoffen (VIHB).

In deze rapportage wordt onderscheidt gemaakt naar de 4 organen binnen de NIWO:

- de Raad van Beheer (RvB)
- de Financiële Commissie (FC)
- de Commissie van Vergunningverlening (CVB)
- de directeur en het secretariaat.

## **1.2 De opdracht**

De opdrachtgever, Hoofd unit Toezicht, dhr. G.O. Schimmel heeft EC O&P verzocht om een objectieve en onafhankelijke evaluatie van de publieke taakuitoefening door de NIWO.

EC O&P heeft in opdracht van IenM aan de NIWO de gelegenheid geboden input te leveren voor de ontwikkeling van de onderzoeksaanpak en de uitwerking van de evaluatiecriteria. De concept eindversie van het rapport is aan de NIWO voorgelegd met de mogelijkheid om aanpassingen voor te stellen. Zij heeft daar gebruik van gemaakt en de onderzoekers hebben naar aanleiding daarvan de conclusies met betrekking tot de transparantie over de niet publieke taken en de onafhankelijke heroverweging in bezwaar aangescherpt.

## **1.3 Evaluatie**

De evaluatie betreft de taakuitoefening door de NIWO in de periode 2010 – 2012. In overleg met de opdrachtgever zijn drie centrale evaluatiecriteria geformuleerd. Deze zijn:

---

<sup>1</sup> Binnenlands en communautaire vergunning (binnen EU), CEMT-vergunning, Bilaterale ritvergunning, Bijzondere ritvergunning en EU Chauffeursattest

doeltreffendheid, doelmatigheid en governance. Zie onderstaand tekstkader voor de definities

EC O&P heeft de drie centrale criteria in overleg met de opdrachtgever nader omschreven en uitgewerkt in een toetsingskader (zie bijlage 1). De NIWO heeft hiervoor eveneens input geleverd. Het toetsingskader beschrijft methodische uitgangspunten voor de evaluatie, geeft definities van de centrale criteria, biedt per criterium een overzicht van te onderscheiden aspecten (parameters) en de bijbehorende normen (indien beschikbaar). Het toetsingskader is na vaststelling door de opdrachtgever ter informatie toegezonden aan de NIWO.

<b>Doeltreffendheid:</b>	kwaliteit, integriteit en continuïteit van de publieke taakuitoefening
<b>Doelmatigheid:</b>	de uitoefening van de publieke taken tegen een zo gunstig mogelijke verhouding tussen kwaliteit en kosten.
<b>Governance:</b>	de interactie tussen de NIWO en haar stakeholders, en in het verlengde daarvan de kwaliteit van de verantwoording die de NIWO over haar functioneren aflegt.

De kern van het onderzoek bestaat uit een review van door de opdrachtgever en de NIWO aangeleverde verantwoordingsinformatie, bestudering van enkele achtergronddocumenten en een 13-tal gesprekken. De opdrachtgever heeft samen met EC O&P deze gesprekspartners geselecteerd. Voor een overzicht van de gesprekspartners verwijzen wij naar bijlage 3. De dataverzameling heeft plaats gevonden in de periode 15 maart – 10 april.

#### **1.4 Opbouw van het rapport**

Dit rapport bevat 5 hoofdstukken. Naast de samenvatting en deze inleiding worden de resultaten van de evaluatie gepresenteerd. In hoofdstuk 2 doeltreffendheid, in hoofdstuk 3 doelmatigheid en in hoofdstuk 4 governance. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in hoeverre de taakuitoefening van de NIWO voldoet aan elke van deze drie centrale evaluatiecriteria. In het laatste afsluitende hoofdstuk van dit rapport formuleren wij ons overall oordeel.

## 2 Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk is de centrale vraag in hoeverre de taakuitoefening door de NIWO in het tijdvak 2010 -2012 doeltreffend is geweest. Onder doeltreffendheid verstaan we in deze evaluatie de *kwaliteit, integriteit en continuïteit* van de dienstverlening van de NIWO. De onderzoekers hebben de beoordeling van de doeltreffendheid beperkt tot de Eurovergunningverlening en – verlenging, de hoofdmoot van de werkzaamheden die door de NIWO worden uitgevoerd.

De Eurovergunning is de ondernemersvergunning voor transportbedrijven die actief zijn in het beroepsgoederenvervoer over de weg. De vergunningsplicht geldt voor nationaal en internationaal vervoer. Binnen de Europese Unie wordt de Eurovergunning aangeduid als communautaire vergunning en alle lidstaten verstrekken deze vergunning aan transportondernemers in hun land. De Eurovergunning is 5 jaar geldig en kan daarna verlengd worden

### 2.1 Kwaliteit

Het oordeel over de kwaliteit van de NIWO wordt bepaald door de hiervoor genoemde criteria.

Voordat we naar de kwaliteit van de dienstverlening van de NIWO kijken schetsen we kort het voortbrengingsproces van de Eurovergunningverlening (en verlenging). Vervolgens wordt aangegeven hoeveel vergunningen en verlengingen er verstrekt zijn, wordt gekeken naar het aantal klachten, de aantallen bezwaar en beroep, de doorlooptijden, alsmede wordt de mening van de gesprekspartners over de kwaliteit van de NIWO weergegeven.

#### *Vergunningverlening en verlenging*

Het proces van Eurovergunningverlening start bij de afdeling Vergunningen en Documenten (VD). Daar wordt door de medewerker Vergunningen een eerste toets op volledigheid uitgevoerd en wordt een registratiecode uitgegeven. Vervolgens wordt het dossier gescand en door de leidinggevende toebedeeld aan een van de medewerkers. De medewerker beoordeelt de aanvraag en vraagt indien nodig extra informatie bij de aanvrager op. De vergunningaanvraag wordt op 5 criteria getoetst:

- Betrouwbaarheid (Verklaring omtrent gedrag (VOG) overleggen),
- Kredietwaardigheid (voldoende vermogen in de transportonderneming),
- Vakbekwaamheid (toetsing of benodigde diploma's/certificaten aanwezig zijn),
- Reële vestiging in Nederland (geen postbusfirma)
- Of er sprake is van de wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB).

Nadat de medewerker een beslissing heeft genomen, wordt deze gecontroleerd door een collega (horizontaal toezicht). Na een fiat wordt de beschikking zelfstandig afgedaan als het valt binnen de mandatering aan het secretariaat om standaardgevallen af te doen (zie voor toelichting hoofdstuk 4.1.3.). Het afdelingshoofd VD voert een steekproefsgewijze controle op deze besluiten uit (verticaal toezicht).

De aanvragen die niet in mandaat worden afgehandeld worden aan de CVB voorgelegd, die eens per drie weken bij elkaar komt. Het afdelingshoofd controleert deze dossiers voordat ze

naar de CVB gaan (verticaal toezicht). De directeur en plaatsvervangend directeur van de NIWO controleren de aanvragen voordat deze naar de CVB gaan (verticaal toezicht). Na behandeling in de CVB worden de beslissingen door de medewerker op de website gepubliceerd. Tevens wordt een lijst met verstrekte vergunningen aangeboden aan de RvB. Nadat de vergunning is verleend vraagt de transportonderneming zelf de vergunningbewijzen aan. De medewerker Documentafgifte checkt of het aantal aangevraagd bewijzen niet hoger is dan de vergunning toestaat en print de bewijzen vervolgens uit en stuurt deze op.

Om de 5 jaar moet deze Eurovergunning verlengd worden. Daarvoor stuurt de afdeling VD een herinnering aan de aanvrager. De aanvraag komt weer binnen bij de afdeling VD en het proces begint weer van voren af aan.

De andere betrokkenen bij de Eurovergunningverlening zijn de frontoffice en de afdeling Juridische zaken (JZ). De frontoffice van de afdeling VD vangt telefonische inlichtingen van afnemers op en voert na afloop van het vergunningverleningsproces steekproefsgewijs een klanttevredenheidsonderzoek uit. De afdeling JZ wordt – bij complexe aangelegenheden - om advies gevraagd. Indien tijdens de beoordeling niet aan alle voorwaarden is voldaan, kan de NIWO een vergunning voor een periode van 1 jaar onder voorwaarden en nader onderzoek verlenen. De onderzoeker van de afdeling JZ kan dan binnen 6 maanden na vergunningverlening ter plaatse onderzoeken of inmiddels aan alle voorwaarden is voldaan.

#### *Aantallen*

De NIWO heeft in de onderzoeksperiode de volgende Eurovergunningen verstrekt, verlengd en afgegeven:

<b>Ontvangen aanvragen</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Eurovergunning	752	845	743
Eurovergunning i.v.m. gewijzigde rechtsvorm	202	131	204
Verlenging Eurovergunning	1.247	852	3.031
<b>Totaal</b>	<b>2.201</b>	<b>1.828</b>	<b>3.978</b>

<b>Verstrekte documenten</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Eurovergunningbewijzen	19.389	15.294	51.640
Binnenlandse vergunningbewijzen	491	256	210
<b>Totaal</b>	<b>19.880</b>	<b>15.550</b>	<b>51.850</b>

De leden van de RvB hebben in de gesprekken aangegeven dat de uitbestede overheidstaak, het verlenen van vergunningen aan de hand van een aantal wettelijke criteria, door het secretariaat goed wordt uitgevoerd. De NIWO is betrouwbaar en consequent in haar optreden, handelt de aanvragen binnen de wettelijke termijn af en krijgt nauwelijks klachten.

Verder is de NIWO ISO-gecertificeerd volgens de norm 9001:2008, waarbij elk jaar door een externe auditor getoetst wordt of de NIWO voldoet aan deze norm. In de onderzoeksjaren is het certificaat getoetst en verlengd. Daarnaast hanteert de NIWO een kwaliteitsmanagementsysteem waar afspraken in staan over de werkprocessen, de klantgerichtheid en de klachtenprocedure. Onderdeel van dit systeem zijn de interne audits.



De complexiteit van de toetsing door de NIWO op vergunningaanvragen is toegenomen, door onder andere de Wet BIBOB en de beoordeling van de kredietwaardigheids. De NIWO is van mening dat de kwaliteit van de NIWO medewerkers gemiddeld genomen voldoende tot goed is. Op de toegenomen complexiteit wordt ingespeeld door de medewerkers op de specifieke aspecten op te leiden. Verder draagt de interne samenwerking binnen het secretariaat en met de CVB bij aan het grote draagvlak voor de beslissingen van de NIWO.

### **2.1.1 Doorlooptijden**

De NIWO beslist binnen 8 weken na ontvangst van een complete aanvraag over de vergunning. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan, dan wordt de vergunning toegekend. Als er bezwaar wordt ingediend beslist de NIWO binnen 6 weken. Deze periode kan één maal door de NIWO verlengd worden en een tweede verlenging kan overeengekomen worden met de bezwaarmaker.

De vergunningen worden allemaal binnen 8 weken afgegeven. De vergunningen die in mandaat door het secretariaat worden afgedaan kennen een kortere doorlooptijd dan de vergunningen die door de CVB afgedaan worden<sup>2</sup>. Door de directeur is aangegeven dat het draagvlak voor de beslissingen van de CVB opweegt tegen de extra doorlooptijd in verband met de behandeling in de CVB.

Verder is ons tijdens de gesprekken gebleken dat de bezwaarschriften ook alle binnen de termijn afgedaan worden.

### **2.1.2 Klachten**

Als een aanvrager van mening is dat de NIWO en haar medewerkers betrokkene niet op een correcte manier heeft behandeld kan zij een klacht indienen. De NIWO behandelt de klacht in overeenstemming met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) en de Klachtenregeling van de NIWO. Als de betrokkene niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, kan deze zich onder omstandigheden wenden tot de Nationale Ombudsman. De klachtenregeling is te vinden op de website van de NIWO en in de jaarverslagen worden de resultaten vermeld. In de onderzoeksperiode heeft de NIWO 2 klachten ontvangen (1 in 2011 en 1 in 2012).

De NIWO is in 2012 gestart met een klanttevredenheidsonderzoek en daarin wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop de NIWO de aanvraag/aanvrager behandelt heeft. In dit onderzoek wordt gevraagd naar de behandeling, de doorlooptijden en of er klachten en/of vragen zijn en is daarmee een aanvulling op de formele klachtenregeling. Over 2012 geven 93% van de ondervraagde klanten aan tevreden te zijn met de behandeling door de NIWO.

Naast de klachten is ook het aantal bezwaar en beroepschriften een factor voor de beoordeling van de kwaliteit van de NIWO.

---

<sup>2</sup> Gemiddelde doorlooptijd in 2012 vanaf startdatum (status compleet) 1<sup>e</sup> aanleg mandaat bedraagt 9,6 dagen, 1<sup>e</sup> aanleg CVB bedraagt 24,7 dagen

### 2.1.3 Bezwaar en beroepschriften

Tegen een beslissing van de NIWO kan bezwaar worden aangetekend. In bezwaar wordt de onderneming opnieuw in de gelegenheid gesteld om aan te tonen dat zij voldoen aan de wettelijke vereisten. De NIWO bevestigt het ingediende bezwaarschrift en geeft de indiener de gelegenheid om tijdens de hoorzitting zijn bezwaarschrift toe te lichten.

In de onderzoeksperiode zijn de volgende aantallen bezwaar- en beroepschriften binnengekomen:

Jaar	Aantal afgegeven Eurovergunningen	Negatieve beslissing	Bezwaar	Bezwaar ongegrond	Beroep
2010	2.201	60	38	4	2
2011	1.828	402	146	4	2
2012	3.978	80	53	7	0

Tijdens de behandeling van het bezwaar wordt vaak meer duidelijk over de feiten en omstandigheden die een rol spelen bij de primaire beslissing.

Uit de gesprekken is ons gebleken dat de bezwaren naar verhouding vaak gegrond worden verklaard omdat de aanvrager tussentijds maatregelen genomen heeft waardoor de vergunningverlening in eerste aanleg terecht afgewezen is en in tweede instantie wel mogelijk is. Het betreft hier dan vaak de eis van kredietwaardigheid. Tevens komt het voor dat de vergunning onder voorwaarden verleend wordt.

De medewerkers van de afdeling JZ behandelen de bezwaren binnen de NIWO en zijn van mening dat het proces in eerste aanleg goed verloopt.

## 2.2 Integriteit

De kerntaak van de NIWO, het afgeven, verlengen en intrekken van vergunningen, is potentieel fraudegevoelig. De belangen voor de transportonderneming zijn groot. Bij de NIWO wordt naast het verticaal toezicht, het horizontaal toezicht toegepast. Als een medewerker heeft besloten op een aanvraag, wordt deze eerst aan een collega voorgelegd die ook een fiat daarvoor moet geven (horizontaal toezicht). Gemiddeld wordt ruim 75% van de aanvragen in mandaat afgedaan. Dat mandaat houdt in dat het secretariaat zelfstandig over deze gevallen kan beslissen en deze niet voorgelegd hoeven te worden aan de CVB (zie voor uitleg over de mandaatregeling hoofdstuk 4.1.3.). Het hoofd van de afdeling VD voert steekproefsgewijs een controle uit op de beslissingen in mandaat.

De meer complexe aanvragen, evenals alle verweerschriften en beslissingen op bezwaar, worden voorgelegd aan de CVB. Voordat zij daar worden ingediend, worden zij nog beoordeeld door het afdelingshoofd en door de (plaatsvervangend) directeur. Als deze aanvragen worden behandeld in de CVB, zijn zij door 3 of 4 controlelagen beoordeeld. Bezien vanuit doeltreffendheid en doelmatigheid is een dergelijke controlestapel niet wenselijk. Het principe van 2 paar ogen staat, gezien de fraudegevoeligheid, niet ter discussie. Het is de vraag in hoeverre de controlelagen daarboven, de 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> lagen, kwaliteitsverhogend werken. De extra controlelagen brengen realisatie binnen de wettelijke beslissingstermijn niet in gevaar. Daarnaast biedt de bezwaarfase, na een eventuele onjuiste

negatieve beslissing in eerste aanleg, de NIWO de mogelijkheid om de fout te herstellen en kan de NIWO op deze manier de procesrisico's verminderen.

Het onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) naar de werkbelasting en organisatie-inrichting van de NIWO wijst uit dat de CVB (uiteindelijk) 100% van de voorstellen van het secretariaat overneemt<sup>3</sup>. Een enkel voorgesteld besluit wordt niet onmiddellijk overgenomen, maar een verzoek tot nadere informatie gedaan of wordt de motivering aangepast door het secretariaat. Voor de aanvrager kan dat wel inhouden dat er tot maximaal vier weken langer gewacht moet worden op een beslissing in verband met het vergaderschema van de CVB. Uit oogpunt van klantgerichtheid is hier wel enige versnelling mogelijk.

In de vergadering van de RvB zal de positie van de CVB besproken worden. Uit de gesprekken blijkt dat er diverse beelden over de taakvervulling door de CVB bestaan. Vast staat dat het de taak van de CVB is om vergunningen te verlenen (zie hiervoor ook hoofdstuk 4.1.3), waarbij zij bijgestaan wordt door het secretariaat. Het mandaat aan het secretariaat kan anders ingevuld worden. De beelden op welke wijze dit vorm gegeven kan worden variëren van het handhaven van de huidige situatie tot het volledig in mandaat laten uitvoeren door het secretariaat, waarbij de CVB meer gaat fungeren als bezwarencommissie en als adviesorgaan over de beleidsregels.

Het voornaamste argument om een deel van de vergunningverlening door de CVB uit te laten voeren en niet door het secretariaat, is niet zozeer gelegen in de kwaliteitscontrole, maar meer in het participatiebeginsel. Het draagvlak voor beslissingen van de NIWO in de transportsector wordt verhoogd door de toets van het CVB op de meer complexe beslissingen en de verweerschriften en beslissingen op bezwaren. Daarnaast vervult de CVB ook een belangrijke rol als sparringpartner met sectorkennis voor de beleidsregels die de NIWO in eigen verantwoordelijkheid opstelt, binnen de geldende wettelijke kaders.

Het voornaamste argument om het mandaat geheel naar het secretariaat te verleggen is gelegen in het tegengaan van controlestapeling, het verkorten van de doorlooptijden en (in geringe mate van belang) een kostenbesparing. Daarnaast wordt dan de scheiding tussen 1<sup>e</sup> aanleg en bezwaar daarop scherper gemaakt (zie verder paragraaf 4.1.3.).

### **2.3 Continuïteit**

Een organisatie als de NIWO, die volledig tariefgefinancierd is, is sterk afhankelijk van de vraag uit de transportsector naar vergunningen. In de onderzoeksperiode 2010-2012 heeft de NIWO hinder ondervonden van de economische crisis, die zich uitte in het teruglopen van het aantal aanvragen en verlengingen. Ook moesten meer vergunningen worden ingetrokken wegens faillissement van de transportonderneming. Daarnaast bleken transportorganisaties in 2012 nog eens kritisch naar het aantal vergunningsbewijzen waarover zij beschikken te kijken. Diverse ondernemingen hebben maar voor een deel van de lopende vergunningen verlenging aangevraagd. Daarnaast hebben transportondernemingen een deel van hun operatie naar het buitenland verlegd.

---

<sup>3</sup> AEF: Uit de verslagen van de CVB bijeenkomsten blijkt dat de CVB in het overgrote deel van de zaken conform voorstel beslist: respectievelijk 98% en 97% in 2010 en 2011. Verder blijkt dat over alle aangehouden zaken in een volgende CVB vergadering alsnog conform voorstel is.

Onderzoek van de NIWO wijst uit dat 98.000 in omloop zijnde vergunningbewijzen de ondergrens is om duurzaam te kunnen opereren met de huidige tarieven. De afgelopen jaren is deze ondergrens genaderd. Het aantal vergunningbewijzen is onder de 100.000 gezakt, het dal werd op 1 januari 2013 bereikt met 97.855 vergunningbewijzen die op dat moment in omloop waren. Inmiddels lijkt het herstel zich te hebben ingezet, per 1 maart 2013 is de stand 99.237.

Tijdens het gesprek met de toezichthouder heeft deze aangegeven dat lenM zorgen heeft over de continuïteit van de NIWO gelet op de ontwikkelingen in de sector.

Een lange termijn prognose van het aantal in omloop zijnde vergunningsbewijzen in de periode 2013-2016 is niet aangetroffen. Voor de begroting van 2014 geeft de NIWO aan dat uitgegaan zal worden van 98.000 vergunningbewijzen. Gezien de stand per 1 maart 2013 lijkt dat een voorzichtige inschatting, waarbij de kans reëel is dat de resultaten mee zullen vallen. In de gesprekken is aangegeven dat de transportsector geen verdere daling meer verwacht. De transportsector reageert sterk op economische ontwikkelingen, zodra de economie weer aantrekt is zij één van de eerste sectoren die daar de vruchten van plukt. Het prijsverschil met Oost-Europa wordt ook kleiner, waardoor transportondernemingen weer terugkeren naar Nederland. Deze ontwikkelingen maken dat het vertrouwen in een opleving van de markt weer toeneemt.

## **2.4 Conclusie doeltreffendheid**

Ten aanzien van de doeltreffendheid concluderen wij dat:

- *De uitvoering van de regelgeving door de NIWO betrouwbaar en consequent is*
- *De afhandeling van de aanvragen en de bezwaarschriften plaatsvindt binnen de wettelijke termijn*
- *Er een groot draagvlak bestaat voor de beslissingen van de NIWO in de transportsector*
- *De NIWO een klachtenprocedure heeft en in de onderzoeksperiode nauwelijks klachten binnengekomen zijn*
- *De behandeling van de bezwaarschriften tegen negatieve beslissingen betrouwbaar en consequent is*
- *De kwaliteit van de wetsuitvoering door de NIWO goed is*
- *Het twee paar ogen principe consequent wordt toegepast in de vergunningverlening, om mogelijke fraude tegen te gaan.*
- *Er sprake is van controlestapeling, een deel van de beslissingen in eerste aanleg en alle verweerschriften en beslissingen op bezwaar worden door 3 of 4 paar ogen beoordeeld. Het is de vraag in hoeverre deze extra controlelagen kwaliteitsverhogend werken.*
- *Het aantal in omloop zijnde vergunningbewijzen de ondergrens nadert om duurzaam te kunnen opereren op het huidige tariefniveau, de NIWO heeft deze ondergrens na onderzoek bepaald op 98.000 vergunningbewijzen. De transportsector verwacht geen verdere daling, het vertrouwen in een opleving is toegenomen. De continuïteit van de NIWO vergt daarmee nog steeds aandacht.*

### **3 Doelmatigheid**

In dit hoofdstuk behandelen we de vraag in hoeverre de publieke taakuitoefening van de NIWO in de periode 2010 tot en met 2012 op een doelmatige wijze heeft plaatsgevonden. Onder doelmatigheid verstaan we in dit onderzoek het uitvoeren van publieke taken tegen een zo gunstig mogelijke verhouding tussen kwaliteit en kosten.

#### **3.1 Taakuitoefening**

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven zijn de meest voorkomende werkzaamheden van de NIWO het afgeven van vergunningen en het verlengen daarvan. Met de inwerkingtreding van het Schengen verdrag in 1993 is een Europese vergunning ingevoerd, die eens per 5 jaar verlengd moet worden. Dat leidt tot een nieuwe cyclus in de werkzaamheden van de NIWO, het aantal verlengingen piekt eens in de vijf jaar fors. De piek neemt iedere cyclus in omvang af, omdat er steeds een aantal bedrijven in de tussenliggende jaren een verandering ondergaan die tussentijdse verlenging noodzakelijk maakt (bijvoorbeeld een wijziging in de rechtsvorm). Het is de vraag of in 2017 nog steeds sprake zal zijn van een piekjaar, het is mogelijk dat de afvlakking dan zo ver is gegaan dat het verschil met de tussenliggende jaren nauwelijks meer waarneembaar is. In het piekjaar 2012 was echter het aantal verlengingen nog steeds drie maal zo hoog als in 2011. De NIWO heeft een aantal maatregelen getroffen om deze piek zo goed mogelijk op te kunnen vangen met de staande organisatie. Ten eerste worden transportorganisaties eerder aangeschreven om hun vergunning te laten verlengen, 9 maanden van tevoren in plaats van 6 maanden. Doel van deze maatregel is het uitsmeren van de verlengingsaanvragen over een langere periode. Daarnaast is geschoven in de beschikbare capaciteit, zo is bijvoorbeeld een stafmedewerker toegevoegd aan het primaire proces en springt de leidinggevende bij. Medewerkers van de NIWO geven aan dat, ondanks deze maatregelen, de werkdruk in een piekjaar als zeer hoog wordt ervaren. Verder monitort de NIWO in beperkte mate de ontwikkelingen op het gebied van de vergunningaanvragen en de opbouw van het personeel om in te kunnen spelen op de schommelingen.

#### **3.2 Tariefontwikkeling en egalisereserve**

De tarieven van de NIWO zijn sinds 2009 gelijk gebleven. De gesprekspartners zijn er trots op dat een tariefverhoging is voorkomen. Met een transportsector die in de periode 2009 tot nu veel hinder ondervindt van de crisis, en daardoor minder vergunningen aanvraagt dan voorheen, is er wel druk op de tarieven gekomen.

Om tariefverhoging te voorkomen is waar mogelijk op de kosten van de NIWO bespaard. Als er vacatures ontstaan wordt kritisch gekeken of deze wel vervuld hoeven te worden. Bijvoorbeeld op de afdeling JZ staat op dit moment 1 fte aan vacatureruimte open. Als de bezwaren als gevolg van het piekjaar fors waren toegenomen, dan was deze vacature vervuld. Nu een verhoging is uitgebleven, is de vacature open blijven staan. Wellicht wordt op termijn de vacature alsnog vervuld. In 2015 wordt de opvolger van de ERRU (overtredingen transportondernemingen) verwacht en een eerste draft van de nieuwe

regelgeving laat zien dat de richtlijnen nog verder aangescherpt worden wat tot een taakverzwaring voor de NIWO zal leiden.

Verdere kostenbesparingen op de personele bezetting binnen het huidige organisatiemodel lijken nog maar marginaal mogelijk te zijn.

Er is bewust voor gekozen om de tarieven niet te laten schommelen met het aantal aanvragen. Dat zou tot onrust in de markt leiden en wellicht ook in de politiek. De NIWO is volledig tarief gefinancierd. Hierdoor ontstaat de situatie dat de NIWO in een piekjaar een forse 'winst' boekt, en in de daaropvolgende vier jaren een relatief klein 'verlies'. In de tussenliggende jaren wegen de tariefinkomsten niet op tegen de apparaatskosten van de NIWO, en in het piekjaar wordt dat weer gecompenseerd. De extra inkomsten in het piekjaar worden toegevoegd aan een egalisereserve. In de tussenliggende jaren worden de negatieve resultaten gecompenseerd door een onttrekking aan de egalisereserve. Bij de voorgaande piek in 2007 is besloten om een deel van de extra inkomsten weer terug te geven aan de transportsector. De extra inkomsten waren toen meer dan voldoende om de tekorten van de jaren daarvoor te compenseren. Over de periode 2012-2016 is de NIWO voornemens om hetzelfde beleid te hanteren. Mocht in 2016 blijken dat de egalisereserve na het piekjaar onnodig hoog is opgelopen, dan zal de overwaarde in de vorm van lagere tarieven weer teruggegeven kunnen worden aan de sector.

De NIWO heeft het pand waarin zij gehuisvest is in eigendom, de bovenste drie verdiepingen zijn na de afslankingsoperaties leeg komen te staan. Verhuren van de bovenste verdiepingen ligt niet in de rede, het animo daarvoor is gering. Het pand is zo goed als afgeschreven, er is een voorziening voor toekomstig onderhoud getroffen

De RvB en de FC zien scherp toe op de apparaatskosten van de NIWO en de invloed daarvan op de tarieven. Met name de werkgevers in de RvB zijn gewend om zeer kostenbewust te opereren, de marges in de transportsector zijn namelijk miniem. Dit bewustzijn wordt ook op de NIWO geprojecteerd, bij investeringen en uitgaven wordt continue getoetst of dat bij de eigen organisatie ook van vergelijkbare orde zou zijn. De leden van de RvB en de FC vinden dat het secretariaat van de NIWO zeer kostenbewust opereert. Op het moment van schrijven heeft de RvB verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de kostentoerekening aan de tarieven.

### **3.3 Organisatie**

#### **3.3.1 Structuur**

Tot 2011 was het secretariaat van de NIWO in een groot aantal units (8) onderverdeeld, waar per unit een gering aantal medewerkers werkzaam waren (3 à 4 gemiddeld). Bij Managementteam (MT)-vergaderingen zat bijna de helft van de medewerkers van de NIWO aan tafel. Deze structuur was een erfenis van de afslanking die de NIWO heeft ondergaan. De NIWO heeft met de inwerkingtreding van de WGW een ingrijpende wijziging ondergaan. Meer dan twintig jaar geleden was de kerntaak van de NIWO het verdelen van beschikbare capaciteit in het wegvervoer onder transportondernemingen. De werkprocessen waren in die periode veel complexer en de belangen wogen zwaarder. Met het vrijgeven van de Europese markt is het accent verschoven naar vergunningverlening op grond van een

beperkt aantal eisen. Het mandaat van de NIWO is daarmee meer beperkt geworden, waar minder mensen voor nodig zijn. Ook de digitalisering heeft een grote invloed op het benodigde aantal medewerkers gehad.

De organisatiestructuur heeft een aantal jaren achtergelopen op deze ontwikkelingen. De units die voorheen uit een groter aantal medewerkers bestonden bleven bestaan, ondanks de krimp in het aantal medewerkers. In 2012 heeft het adviesbureau AEF een organisatiedoorlichting uitgevoerd. Het advies was onder andere om de 8 units samen te voegen tot 3 afdelingen. Alle ondersteunende units werden samengevoegd in één stafafdeling Financiën en Facilitaire Zaken (FFZ), en de twee primaire units werden samengevoegd tot één lijnafdeling VD. De unit JZ is als enige als aparte afdeling gehandhaafd, met name ook om de afhandeling van bezwaarschriften in organisatorisch opzicht te scheiden van de vergunningverlening.

Het MT wordt nu gevormd door de drie afdelingshoofden en de directeur. De medewerkers geven in de gesprekken aan dat het huidige organisatiemodel beter werkt dan in de voorgaande situatie, ondanks dat het aantal medewerkers per manager hoger is geworden. Het MT opereert transparant, het is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Het MT staat ook open voor inbreng vanuit de medewerkers, dat zeer gewaardeerd wordt.

### **3.3.2 Omvang en overhead**

De NIWO is een relatief kleine organisatie, het secretariaat bestaat in 2012 uit 27,2 fte. Naast het primaire proces heeft de NIWO ook alle PIOFACH-functies nog in eigen huis. In een kleine organisatie als de NIWO leidt dat al snel tot hoge overheadpercentages. Adviesbureau AEF heeft in 2012 ook de werkbelasting en de overhead onderzocht. In het rapport wordt een percentage van 40-46% overhead genoemd, wat in vergelijking met andere organisaties zeer hoog is. In een onderzoek van het bureau Berenschot over de periode 2005-2009 is de gemiddelde overhead bij ZBO's 28,5%. Overigens komt de overhead in de transportsector uit op een gemiddelde van 12,3%.

Uit de gesprekken blijkt echter dat het overheadpercentage enigszins gekleurd is, onder andere omdat de leden van het MT volledig als overhead zijn aangemerkt. Gezien de werkzaamheden van de MT leden is zeker een deel daarvan als primair aan te duiden, wat het overheadpercentage zal reduceren.

Ook na deze correctie zal de overhead relatief hoog zijn bij een organisatie als de NIWO. Het heeft uiteraard voordelen om alle PIOFACH-functies nog in eigen huis te hebben en deze niet uit te besteden. De NIWO is in haar primaire proces sterk afhankelijk van maatwerkapplicaties, dus enige ICT-expertise in eigen huis om 'downtime' te voorkomen is gerechtvaardigd. Voor meer ingrijpende systeemaanpassingen wordt een extern adviesbureau ingehuurd.

Om nog verdere kostenbesparingen op de personele bezetting te kunnen realiseren zal het huidige organisatiemodel, waarin de NIWO een groot gedeelte van de ondersteunende dienstverlening zelf in huis heeft, opnieuw beoordeeld moeten worden.

Om de doelmatigheid verder te verhogen wordt veel energie gestoken in het internetportaal voor de aangesloten klanten van de NIWO (MijnNIWO) en de algemene website van de NIWO waarin door klanten specifieke informatie over de eigen situatie kan worden teruggevonden respectievelijk allerlei algemene informatie over de transportsector is

opgenomen. De NIWO onderzoekt of ook een deel van de facturering in de toekomst via MijnNIWO afgedaan kan worden. Investeringsbeslissingen ten behoeve van de doorontwikkeling worden door de NIWO voorgelegd aan de FC.

De pensioenen waren voorheen in eigen beheer, deze zijn in 2010 overgedragen naar een externe partij. De werkzaamheden op het personeelsvlak zijn sindsdien in omvang afgenomen, omdat de administratie van het pensioenfonds niet meer in eigen huis wordt uitgevoerd.

### **3.3.3 Personeelsbestand**

De medewerkers van de NIWO zijn relatief lang in dienst bij de NIWO. Veel medewerkers zijn al jaren werkzaam bij de organisatie, met name in het primaire proces. Dienstverbanden van 30 jaar en langer vormen geen uitzondering. Het voordeel is dat er uitgebreide ervaring aanwezig is, wat bij regelgebonden uitvoering een pré is. Op termijn loop je wel risico op kennisverlies door medewerkers die met pensioen gaan. Nadeel is dat er weinig verloop is. Dit geeft de NIWO weinig mogelijkheden om de organisatie verder af te slanken, mocht dat nodig zijn. De NIWO zet wel de personeelsinstrumenten opleiding, functioneringsgesprekken en personeelschouw in om te anticiperen op de ontwikkelingen. De plaatsbaarheid van medewerkers bij andere organisaties is echter gering, gezien het specifieke karakter van de werkzaamheden en de leeftijd van de medewerkers. Organisatieveranderingen worden primair gerealiseerd door natuurlijk verloop.

### **3.3.4 Arbeidsvoorwaarden**

In het informatiestatuut is opgenomen dat de NIWO mededelingen doet aan lenM over de toepassing van de primaire arbeidsvoorwaarden van het personeel en de minister informeert over de gemiddelde loonsom over het betreffende boekjaar in de vorm van een indexcijfer, waarbij de gemiddelde loonsom per 1 januari op 100 is gesteld. Deze informatie hebben de onderzoekers niet aangetroffen in de jaarverslagen. In de verslagen wordt wel aangegeven in welke mate de lonen verhoogd zijn. De arbeidsvoorwaarden zijn onlangs onderzocht door de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN). Het initiatief tot dit onderzoek komt van de RvB. De aanleidingen waren de hoge kosten voor het pensioen van de medewerkers van de NIWO en de wens van de RvB om de lonen te vergelijken met het Rijk en 2 soortgelijke organisaties, Centraal bureau voor de afgifte van rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). AAVN is tot de conclusie gekomen dat de arbeidsvoorwaarden van de NIWO vergelijkbaar zijn met de onderzochte organisaties. Er zijn enkele verschillen, onder andere een 40-urige werkweek in plaats van een 36-urige werkweek en het pensioen is tot 2008 gebaseerd geweest op eindloon in plaats van middelloon. Op andere punten zijn de arbeidsvoorwaarden weer minder gunstig dan bij de andere organisaties. Het schaalniveau van de directeur was niet in het AAVN onderzoek opgenomen maar deze is met het aantreden van de huidige directeur door de RvB aangepast en gelijk getrokken met die van uitvoeringsdirecteur bij de Rijksoverheid.

De leden van de RvB hebben in de gesprekken aangegeven dat het onderzoek door AAVN hun vragen beantwoord heeft.



Op dit moment wordt jaarlijks bepaald, op basis van de gegevens van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW), in welke mate de lonen stijgen. In de gesprekken hebben de medewerkers van het secretariaat aangegeven dat zij tevreden zijn met de arbeidsvoorwaarden en dat de grootste afwijking de arbeidsduur van 40 uur is waardoor er minder verlof is dan de medewerkers bij de Rijksoverheid. Wij komen – in navolging van AWWN - tot de conclusie dat de arbeidsvoorwaarden nagenoeg overeenkomen met de arbeidsvoorwaarden van de onderzochte overheidsorganisaties.

### **3.4 Conclusie Doelmatigheid**

Ten aanzien van de doelmatigheid concluderen wij dat:

- *Binnen het huidige organisatiemodel opereert de NIWO zo doelmatig mogelijk. Vanuit de RvB wordt scherp toegezien op kostenontwikkelingen.*
- *De tarieven zijn sinds 2009 gelijk gebleven, een tariefsverhoging is tot dusver voorkomen.*
- *Verdergaande kostenreducties zijn nog marginaal te realiseren. De organisatiestructuur is vereenvoudigd, de omvang van de organisatie is zo ver mogelijk gereduceerd, waarbij opgemerkt wordt dat alle PIOFACH-functies nog in de eigen organisatie zijn opgenomen en er sprake is van een relatief hoge overhead.*
- *Het personeelsbestand vergrijst, de NIWO neemt (beperkte) maatregelen om kennisverlies tegen te gaan.*
- *De arbeidsvoorwaarden van de NIWO liggen op een vergelijkbaar niveau als andere overheidsorganisaties.*

## **4 Governance**

Bij de governance van de NIWO is er gekeken naar de taak en bevoegdheidsverdeling tussen de RvB, CVB, FC en het secretariaat, de relaties en overlegstructuren (de interactie binnen de NIWO). De basis voor de taken, samenstelling en informatieplicht is geregeld in de Wwg. In artikel 4.1 Wwg is vermeldt wat de taken van de NIWO zijn en artikel 4.3 Wwg vermeldt de samenstelling van het bestuur van de NIWO. In de statuten van de NIWO, zoals vastgesteld op 7 juli 2009, zijn de taken en samenstelling verder uitgewerkt.

In artikel 4.4. Wwg is de informatieplicht geregeld. Daarin is onder andere bepaald dat de NIWO jaarlijks een begroting van baten en lasten opmaakt, jaarlijks een financieel verslag en een verslag over de uitvoering van de taken uitbrengt. In de statuten, het informatieprotocol Verkeer en Waterstaat (V&W) en de NIWO en het controleprotocol de NIWO is dit verder uitgewerkt.

De onderzoekers hebben de zelfstandigheid van de NIWO, de wijze van verantwoording en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de NIWO en de relatie met het ministerie van I&M beoordeeld. Daarnaast is ingegaan op de scheiding en verantwoording van de TIR/carnet werkzaamheden en tot slot is beoordeeld of de rechtsvorm, een privaatrechterlijke stichting, passend is.

### **4.1 Statutaire taken**

In de statuten van de NIWO is opgenomen dat de RvB, de FC, de CVB en de directeur de organen van de stichting zijn. De taak en samenstelling van deze organen wordt geregeld in de statuten, bij Huishoudelijk Reglement of bij besluit van de RvB. Hierna wordt aangegeven wat de statutaire taak van RvB, FC, respectievelijk de CVB is. Alsmede wordt aangegeven hoe zij deze taak – in interactie - vervullen.

#### **4.1.1 Functioneren Raad van Beheer**

##### *Statuten*

De RvB heeft de zorg voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de stichting (zie hiervoor de inleiding), stelt het algemeen en financieel beleid vast en oefent toezicht uit op de uitvoering van dat beleid. Zij doet dit met inachtneming van de Wwg en de toezichtsvisie van het ministerie op de NIWO zoals vastgesteld in 2005. Verder benoemt, schorst en ontslaat de RvB de directeur en plaatsvervangend directeur op voordracht van de FC. Tevens stelt zij de bezoldiging en overige arbeidsvoorwaarden van de directeur en plaatsvervangend directeur vast. De RvB komt hiervoor in vergadering bijeen.

##### *Bevindingen*

Uit de gesprekken met de leden van de RvB en de directeur is gebleken dat het functioneren van de RvB zorgt voor draagvlak in de sector voor de beslissingen van de NIWO. Dit is zichtbaar op zowel beslissingen op het terrein van de vergunningverlening als op de beleidsvoorbereiding. Door de leden van de RvB wordt aangegeven dat de kracht van de

NIWO schuilt in de brede samenstelling binnen de RvB en dat ieder vanuit zijn eigen achtergrond en expertise waardevolle inbreng heeft.

De RvB komt 4 tot 5 keer per jaar bijeen. In de vergaderingen van de RvB worden de belangen afgewogen en wordt door de leden ervaren dat er een gelijke inbreng mogelijk is. Dit wordt volgens de gesprekspartners niet gehinderd door kennisverschillen omdat een aantal leden niet in de commissie CVB en/of FC zitten en andere wel; of dat er sprake is van onevenredigheid in de vertegenwoordiging tussen werkgevers (5 zetels) en werknemers (2 zetels) danwel vanuit één organisatie (Transport en Logistiek Nederland (TLN), 3 zetels) meer vertegenwoordigers zijn. Naast deze leden kent de RvB ook twee onafhankelijke leden, die door de Minister van IenM worden benoemd. Eén van beiden wordt door de RvB als voorzitter gekozen. Gedurende de evaluatieperiode was een toehoorder vanuit IenM bij de RvB vergaderingen aanwezig, vanaf 2013 is dat niet meer het geval.

In de onderhavige periode is de directeur vervangen, waarbij de RvB haar rol als bestuurder vervuld heeft. In die periode was er frequent contact tussen de RvB en het secretariaat. De RvB heeft hier gehandeld binnen haar statutaire bevoegdheden van ontslaan en aanstellen van de directeur.

Ten behoeve van de vaststelling van het algemene en financiële beleid en toezicht op uitvoering worden voorbereidingen getroffen door de FC, de CVB en het secretariaat. Hierna wordt ingegaan op het functioneren van de FC, CVB en het secretariaat.

Gesprekspartners hebben aangegeven dat rollen en taken uit elkaar gehouden moeten worden en er transparantie moet zijn over de rollen. NIWO heeft aangegeven voornemens te zijn een register van nevenactiviteiten te willen gaan hanteren wat transparantie zal bieden.

#### **4.1.2 Functioneren Financiële commissie**

##### *Statuten*

De FC heeft tot taak het voorbereiden en adviseren over het door de stichting te voeren beleid aan de RvB, het toezicht houden op de uitvoering van het gestelde financiële beleid en het onderhouden van contact met en het geven van aanwijzingen aan de directeur in zijn rol van leidinggevende van het secretariaat. De FC en directeur maken elk jaar een begroting van baten en lasten op voor het volgend jaar en deze wordt aan de RvB aangeboden. Deze begroting behoeft na vaststelling door de RvB de schriftelijke goedkeuring van de minister.

Jaarlijks voor één juli brengen de FC en de directeur via de jaarrekening verslag uit aan de RvB omtrent de werkzaamheden van de stichting alsmede over het financiële beleid over het afgelopen boekjaar. Hieraan wordt toegevoegd de verklaring van de registeraccountant. Deze jaarrekening wordt vastgesteld door de RvB en toegezonden aan de Minister.

##### *Bevindingen*

De verantwoordingscyclus kent twee documenten: de begroting en de jaarrekening. De NIWO heeft gedurende de verslagjaren de begrotingen en de jaarrekeningen tijdig ingediend. Vanuit de toezichthouder is in enkele gevallen om een nadere toelichting of

onderbouwing van een kostenpost gevraagd. De minister heeft de begroting en de voorgestelde tarieven over de jaren 2010 tot en met 2012 goedgekeurd.

Bij de jaarrekening is telkens een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Naar het oordeel van de accountant geeft de jaarrekening gedurende de verslagjaren een getrouw beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en het resultaat van de NIWO. Verder stellen zij vast dat voldaan is aan de verplichtingen die zijn opgenomen in het informatiestatuut V&W en de NIWO d.d. juni 2005 inzake de publieke taakuitoefening. Gelet op het oordeel van de accountant en de goedkeuring van de minister stellen de onderzoekers vast dat de FC de haar opgedragen voorbereidende taken voor de RvB naar behoren uitvoert.

#### **4.1.3 Functioneren Commissie van Vergunningverlening**

##### *Statuten*

De CVB heeft tot taak het verlenen, verlengen en intrekken van vergunningen, bestuurdersattesten, machtigingen en aanvullende documenten voor grensoverschrijdend vervoer. Daarbij heeft zij tot taak de ingestelde bewaarschriften te behandelen tegen de door de stichting genomen beschikkingen. Zij kan in geval van overtreden van artikel 3.6 Wwg (inleveren van vervallen of ingetrokken vergunning) een last onder dwangsom opleggen teneinde die overtreding ongedaan te maken.

In de notitie inzake mandatering Bureau om standaardgevallen af te doen is aangegeven welke gevallen aangemerkt kunnen worden als standaardgevallen die door het secretariaat kunnen worden afgedaan:

- Aanvragen om een vergunning in verband met een wijziging rechtvorm
- Verzoeken om verlening van een vergunning
- Nieuwe aanvragen om vergunning tot maximaal 5 vrachtauto's, waarbij de vakbekwaamheid wordt ingebracht door de eigenaar, directeur of vennoot.

De volgende categorieën zullen altijd ter beslissing worden voorgelegd aan de CVB:

- Nieuwe aanvragen om vergunning voor meer dan 5 vrachtauto's
- Nieuwe aanvragen om vergunning waarbij de vakbekwaamheid wordt ingebracht door een ander dan de eigenaar, directeur of vennoot
- Afwijzingen van een aanvraag om vergunning
- Intrekkingen van vergunningen
- Aanvraag om vergunning tot tijdelijke of blijvende voortzetting
- Beslissingen op bezwaar
- Last onder dwangsom.

##### *Bevindingen*

Om haar taak te vervullen is de CVB 18 à 19 keer per jaar bij elkaar gekomen. De CVB zorgt met betrekking tot de vergunningverlening, verlenging en -intrekking voor draagvlak binnen de sector. In de CVB worden geen leden opgenomen die een eigen transportbedrijf bezitten aangezien dit de schijn van belangenverstremgeling zou kunnen wekken.

In de onderhavige periode is een advies aan de voorzitter van de RvB uitgebracht door mr. E.J. Daalder van 'Pels Rijkcken & Droogleever Fortuijn, advocaten en notarissen' over de vraag of de NIWO risico's loopt omdat de CVB zowel in eerste aanleg als in bezwaar besluiten neemt

ter uitvoering van de Wwg, zoals in de statuten bepaald is. Daalder komt tot de conclusie dat de huidige regeling niet in strijd is met de Wwg en dat daarmee hetgeen bepaald is in de statuten beslissend is voor wie het tot het nemen van besluiten bevoegde orgaan is. Daarnaast is door Daalder aangegeven dat denkbaar is dat aanvragers of vergunninghouders het feit dat de CVB zowel in eerste instantie als in bezwaar beslist als een onvoldoende onafhankelijke heroverweging in bezwaar ervaren. Naar het oordeel van Daalder bestaat daarvoor juridisch gezien geen reden. Zou men aan dergelijke bezwaren tegemoet willen komen, dan ligt het voor de hand daarvoor de mandaatfiguur te gebruiken, in die zin dat de beslissing in eerste instantie in de daarvoor aangewezen gevallen door de CVB gemandateerd wordt aan de directeur en de CVB vervolgens in bezwaar zelf beslist.

## **4.2 Functioneren secretariaat**

Het kantoor van de NIWO is gevestigd in Rijswijk. Van hieruit zorgt het secretariaat voor de voorbereiding en uitvoering van alle publieke taken van de NIWO. Het secretariaat staat onder leiding van een directeur. Eind 2012 waren er 30 personen werkzaam op het secretariaat. Verder geeft het secretariaat in opdracht van TLN TIR/carnet uit en faciliteert zij de Stichting Aanpak malafide Doorstarters in de Transportsector (SAMDT).

Door de RvB wordt de samenwerking tussen het secretariaat en de RvB, voor wat betreft elk orgaan van de NIWO, als zeer goed gekwalificeerd.

### **4.2.1 Functiescheiding vergunningen**

De afgifte en de intrekking van de vergunningen wordt in de afdeling VD voorbereid of in mandaat afgedaan. Het bezwaar en eventueel beroep tegen deze beslissingen wordt in de afdeling JZ afgehandeld. Er wordt in complexe dossiers wel eens advies aan elkaar verleend. Hierbij beseft men terdege dat het een advies betreft en de beslissing door de verantwoordelijke afdeling genomen wordt.

Daarmee kent het secretariaat een functiescheiding voor wat betreft de werkzaamheden ten behoeve van de voorbereiding en de beslissing op mandaat.

### **4.2.2 Scheiding niet publieke taken (TIR/carnet)**

De NIWO voert met ingang van 1 januari 2011, in opdracht van TLN, de uitgifte van het douanedocument TIR/carnet uit. De toezichthouder heeft tijdens de bespreking aangegeven dat de NIWO deze taken mag verrichten mits daar een betaling tegenover staat en de inkomsten apart geregistreerd worden. Voorkomen dient te worden dat publieke gelden aangewend worden om private taken te financieren.

Om financiële middelen uit de publieke wettelijke taken van de NIWO (Wwg) en deze niet wettelijke taak van de NIWO (uitgifte documenten TIR/carnet) strikt gescheiden te kunnen verantwoorden zijn voor beide taken aparte administraties ingericht. Zo wordt de uitgifte van TIR/carnet verzorgd door een vaste medewerker en op een stand alone applicatie.

Daarnaast worden de baten afzonderlijk in de begroting opgenomen.

Daarnaast verricht de NIWO werkzaamheden voor SAMDT. Deze werkzaamheden worden gefactureerd en geboekt onder overige dienstverlening. De werkzaamheden voor SAMDT zijn zeer beperkt van omvang zijn en worden apart geregistreerd in de financiële boekhouding. De onderzoekers zijn van mening dat de NIWO met haar publieke hoofdtaak in haar jaarverslag transparant moet zijn over alle niet publieke taken (waaronder SAMDT) die zij verricht.

### **4.3 Relatie met toezichthouder IenM en responsiviteit**

In de Toezichtsvisie van het ministerie van V&W (nu IenM) op NIWO is bepaald dat de toezichtsvisie zich richt op de taken, werkwijze en structuur van NIWO. De taken van de toezichthouder zijn het invulling geven aan het ministeriele toezicht, procesbewaking van de beleidscyclus en toezien op de naleving van afspraken tussen V&W / IenM en NIWO. De toezichthouder heeft daarmee de zorg voor de continuïteit en de kwaliteit van de taakuitvoering.

Uit de gesprekken is ons gebleken dat de relatie tussen NIWO en toezichthouder goed is. De toezichthouder is van mening dat NIWO transparant opereert en goed en adequaat op vragen reageert.

Zoals hiervoor aangegeven oordeelt de minister over de begroting en keurt deze en de daarbij de voorgestelde tarieven goed. In haar reactie neemt de minister tevens het oordeel over het jaarverslag op. In de Toezichtsvisie is opgenomen dat de minister niet gehouden is elk aspect van de publieke taakvervulling zelfstandig te controleren op kwaliteit en kwantiteit.

Door de leden van de RvB is aangegeven dat NIWO voldoende zelfstandig opereert van het ministerie. Ook door het secretariaat wordt geen inmenging van het ministerie ervaren op de organisatorische aspecten en op de uitgifte en intrekking van vergunningen. Wel is tijdens de gesprekken met de leden van de RvB een aantal keer aangegeven dat de vertegenwoordiger (toehoorder) van het ministerie gemist wordt tijdens de vergaderingen van de RvB.

### **4.4 Relatie met overige stakeholders**

NIWO voert haar werkzaamheden uit in de keten beleid, uitvoering en handhaving. Voor het eerste aspect heeft NIWO contact met I&M en buitenlandse partners en voor de handhaving onder andere met politie, Openbaar Ministerie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Belastingdienst. Intrekkingen van vergunningen worden gemeld aan de ILT en gegevens omtrent de vestigingsplaats van de aanvrager worden uitgewisseld met de Belastingdienst. In de gesprekken is aangegeven dat deze relaties in de afgelopen periode en onder de huidige directeur sterk verbeterd zijn.

## 4.5 Rechtsvorm

NIWO is een privaatrechterlijke stichting met publieke taken. Om te beoordelen of deze rechtsvorm past bij de taken die NIWO uitvoert zijn de volgende aspecten van belang:

- publieke taak
- openbaar gezag
- aanwezigheid van een geschikte private organisatie
- instellingsmotief
- stabiele beleidsomgeving

### *Publieke taak / openbaar gezag*

De taken van de NIWO worden verricht op basis van de Wwg en zijn publieke taken. Er is sprake van openbaar gezag indien de stichting eenzijdig de rechten en plichten van burgers kan wijzigen en deze bevoegdheid ontleent aan een publiekrechtelijke basis. Gelet op de hiervoor omschreven taken en met name de verlening en intrekking van vergunningen op basis van de Wwg is er sprake van openbaar gezag.

### *Geschikte private organisatie*

Tijdens de Tweede Kamer (TK) behandeling van het wetsvoorstel Wwg heeft de toenmalige minister aangegeven dat NIWO een privaatrechtelijke stichting is die al 50 jaar in deze samenstelling, naar tevredenheid van alle partijen functioneert en er geen voorbeelden zijn van taken die niet op een integere wijze zijn uitgevoerd.

De onderzoekers is niet gebleken dat in de onderzochte jaren sprake is geweest van niet integere uitvoering van de taken. Verder zijn de onderzoekers van mening dat de taken nog steeds naar tevredenheid van de organen van NIWO, het ministerie en de sector uitgevoerd worden en daarmee NIWO tot geschikte private organisatie maken.

### *Instellingsmotief*

Er zijn twee van de motieven uit de kaderwet van belang; onafhankelijkheid en participatie. Ten behoeve van de onafhankelijkheid is bij de wijziging van de Wwg bepaald dat er twee onafhankelijke leden in de RvB benoemd worden. Tijdens de TK behandeling is aangegeven dat de onpartijdige besluitvorming daarmee nog beter gewaarborgd is.

Om deze onafhankelijkheid te verhogen melden leden van de RvB als zij betrokken zijn bij een vergunninghouder of – aanvrager en is NIWO voornemens een register van nevenactiviteiten aan te gaan leggen. Hiermee wordt inzichtelijk welke rollen de leden van de RvB nog meer hebben en dit zal transparantie van de besluitvorming ten goede komen. Naast deze onafhankelijke leden zitten er ook leden uit de sector in de RvB, CVB en FC. Tijdens onze gesprekken hebben we ervaren dat het participatiebeginsel goed tot zijn recht komt. Dat wil zeggen dat de gehele sector is vertegenwoordigd in de RvB, vindt tariefvorming transparant plaats en zit er een vertegenwoordiging van de RvB in de CVB en FC. Verder heeft de toezichthouder aangegeven dat het goed is dat de sector vertegenwoordigd is bij het op afstand plaatsen van een publieke taak. Ook heeft de toenmalige minister tijdens de TK behandeling van de Wwg aangegeven dat de regering vindt dat participatie van de sector in het bestuur moet blijven bestaan. De onderzoekers zijn van mening dat tijdens de onderzoeksperiode met name het participatiemotief nog onveranderd van toepassing is.

### *Beleidsomgeving*

Tot slot nog een enkel woord over de beleidsomgeving. Voor zover de onderzoekers na hebben kunnen gaan is de beleidsomgeving aan verandering onderhevig. Vooral aan het ontwikkelen van de ERRU-beleidsregel heeft NIWO veel aandacht besteed. De leden van de RvB hebben aangegeven dat de sector goed ondersteund is door NIWO. In hoeverre dit ook naar tevredenheid van I&M gebeurd is, is niet onderzocht aangezien de beleidsvoorbereiding buiten de scope van de opdracht en daarmee van het onderzoek valt.

## **4.6 Concluis Governance**

Wij concluderen dat:

- *De beschreven taken door de juiste organen naar behoren uitgevoerd worden*
- *De interactie tussen de verschillende organen goed is*
- *De leden van de RvB erop toe dienen te zien dat nevenfuncties niet kunnen conflicteren met hun rol bij NIWO, een register voor nevenactiviteiten zal daarin transparantie bieden*
- *Er een scheiding binnen het secretariaat is aangebracht tussen de beslissingen in eerste aanleg en die in bezwaar en beroep*
- *Er binnen het secretariaat en in de financiële verantwoording een scheiding is aangebracht tussen de publieke taken van NIWO en de niet wettelijke TIR/carnet taken*
- *De NIWO, met haar publieke hoofdtaak, in haar jaarverslag transparant moet zijn over alle niet publieke taken die zij verricht*
- *Wij, in navolging van Daalder, van mening zijn dat de huidige regeling, die voorziet in eerste aanleg als in bezwaar beslissen door de CVB, niet in strijd is met de Wwg en dat het denkbaar is dat aanvragers of vergunninghouders het feit dat de CVB zowel in eerste instantie als in bezwaar beslist als een onvoldoende onafhankelijke heroverweging in bezwaar ervaren*
- *De relatie met de toezichthouder goed is, de verantwoording van NIWO tijdig, correct en transparant*
- *De minister de begroting en de voorgestelde tarieven over de jaren 2010 t/m 2012 heeft goedgekeurd*
- *NIWO in voldoende mate zelfstandig opereert van lenM*
- *De privaatrechtelijke stichting in de onderzochte periode een passende rechtsvorm was voor het uitvoeren van de taken*



## 5 Overall conclusies Evaluatie de NIWO

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de bevindingen en deelconclusies per evaluatiecriterium weergegeven, in dit hoofdstuk worden uit deze deelconclusies een overall conclusie ten aanzien van de publieke taakuitoefening van de NIWO gedurende de periode 2010 – 2012 gegeven.

Ten aanzien van de **doeltreffendheid** concluderen wij dat de kwaliteit van de organisatie van de NIWO goed is en er een groot draagvlak is voor de beslissingen van de NIWO. Wij komen tot deze conclusie omdat er in de onderzoeksperiode nauwelijks klachten binnen zijn gekomen, door de sector aangegeven is dat de uitvoering van de regelgeving door de NIWO betrouwbaar en consequent is, waaronder de afhandeling van de aanvragen en de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn. Om de kwaliteit te realiseren en om mogelijke fraude tegen te gaan wordt het twee paar ogen principe consequent toegepast in de vergunningverlening. Wel zijn wij daarbij van mening dat er sprake is van controlestapeling, waarbij het de vraag is in hoeverre deze extra controlelagen kwaliteitsverhogend werken en of de procesrisico's niet op een andere wijze verminderd kunnen worden.

Tot slot nadert het aantal in omloop zijnde vergunningbewijzen de ondergrens om, op het huidige tariefniveau, duurzaam te kunnen opereren, de NIWO heeft deze ondergrens na onderzoek bepaald op 98.000 vergunningbewijzen. Ondanks dat de transportsector geen verdere daling verwacht en de NIWO constateert dat er de eerste maanden van dit jaar al sprake is van een licht herstel, vergt de continuïteit voortdurend aandacht.

Over de **doelmatigheid** concluderen wij dat de NIWO binnen het huidige organisatiemodel, waarin de NIWO een groot gedeelte van de PIOFACH-functies nog in de eigen organisatie zijn opgenomen, zo doelmatig mogelijk opereert. Hierbij ziet de RvB scherp toe op de kostenontwikkelingen en investeringen. De organisatiestructuur is vereenvoudigd, de omvang van de organisatie is zo ver mogelijk gereduceerd, waarbij opgemerkt wordt dat er sprake is van een relatief hoge overhead. Hierdoor zijn de tarieven sinds 2009 gelijk gebleven en is een tariefsverhoging tot dusver voorkomen. Wij schatten in dat verdergaande kostenreducties nog marginaal zijn te realiseren. Daarbij komt dat er weinig verloop is onder de medewerkers, het personeelsbestand (verder) vergrijsst en de NIWO slechts beperkt maatregelen in kan zetten om kennisverlies tegen te gaan. Tot slot concluderen wij dat de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de NIWO lop een vergelijkbaar niveau liggen als andere overheidsorganisaties.

Over de **governance** concluderen wij dat de beschreven taken door de juiste organen en naar behoren uitgevoerd worden, waarbij de interactie tussen de verschillende organen goed is. De leden van de RvB dienen erop toe te zien dat nevenfuncties niet kunnen conflicteren met hun rol bij de NIWO, een register voor nevenactiviteiten zal daarin transparantie bieden. Naast voornoemde interactie is er een scheiding binnen het secretariaat aangebracht tussen de beslissingen in eerste aanleg en die in bezwaar en beroep. Binnen het secretariaat en in de financiële verantwoording is een scheiding

aangebracht tussen de publieke taken van de NIWO en de niet wettelijke TIR/carnet taken. Wij zijn van mening dat alle niet publieke taken (bijvoorbeeld de faciliterende werkzaamheden voor de SAMDT) ook transparant in haar jaarverslag weergegeven moet worden. In navolging van Daalder, zijn wij van oordeel dat de huidige regeling, die voorziet in eerste aanleg als in bezwaar beslissen door de CVB, niet in strijd is met de Wwg en dat het denkbaar is dat aanvragers of vergunninghouders het feit dat de CVB zowel in eerste instantie als in bezwaar beslist als een onvoldoende onafhankelijke heroverweging in bezwaar ervaren. Daarnaast is de relatie met de toezichthouder goed, de verantwoording van de NIWO tijdig, correct en transparant en opereert de NIWO in voldoende mate zelfstandig van IenM. Tot slot concluderen wij dat de privaatrechtelijke stichting in de onderzochte periode een passende rechtsvorm was voor het uitvoeren van de taken

Onze **overallconclusie** luidt als volgt:

*De NIWO heeft gedurende de periode 2010 tot en met 2012 haar publieke taken op een doeltreffende en doelmatige wijze uitgevoerd, waarbij de governance voldoende aandacht heeft gekregen.*

## **Bijlage 1. Toetsingskader Evaluatie NIWO**

*Definitief, besproken met opdrachtgever op 12 maart 2013*

RijksAdvies/EC O&P is door het Ministerie van IenM gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de publieke taakuitoefening door de NIWO. Voor de evaluatie is dit toetsingskader opgesteld.

Als bijlage bij het toetsingskader is de bronnenlijst opgenomen.

### **Toelichting op publieke taakuitoefening NIWO**

Tot de publieke taak vanuit de WWG van NIWO behoren de volgende onderdelen:

- Vergunningverlening
  - Binnenlands en communautaire vergunning (binnen EU)
  - CEMT-vergunning
  - Bilaterale ritvergunning
  - Bijzondere ritvergunning
  - EU Chauffeursattest
- Bijhouden registratie- en signaleringssysteem ter uitvoering van de vergunningverlening
- Beheer van gegevensbestanden uit hoofde van haar publieke taken
- Deelname aan onderhandelingen ihkv bilaterale verdragen met andere staten buiten EU
- Informatieverstrekking aan vergunninghouders

Daarnaast voert de NIWO nog de volgende publieke taak vanuit de Milieuwet uit:

- VIHB

Deze publieke taken moeten tenminste voldoen aan prestatie eisen, neergelegd in:

1. Regeling van IenM sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
2. Beleidsregels sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
3. Toezichtvisie V en W op NIWO (2005)
4. Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand

De evaluatiecriteria zijn in het aanwijzingsbesluit van NIWO en de toezichtvisie van IenM t.a.v. NIWO genoemd. Redenerend vanuit de ministeriele verantwoordelijkheid gaat het om:

- Doeltreffendheid: kwaliteit en continuïteit van de taakuitoefening, hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van de vergunningverlening maar ook aan wachttijden, doorlooptijden etc.;
- Doelmatigheid: is de NIWO-organisatie zo ingericht dat de tarieven met handhaving van een goed kwaliteitsniveau zo laag mogelijk zijn;
- Daarnaast is het van belang dat de organisatie voldoet aan de eisen van "governance", In dit onderzoek wordt onder governance verstaan de interactie tussen NIWO en haar stakeholders, de status als privaatrechtelijke ZBO en in het verlengde daarvan de arbeidsvoorwaarden.

Deze evaluatiecriteria zullen herkenbaar in dit toetsingskader en het eindrapport worden opgenomen.

## 1 Overwegingen

### **Uitgangspunten**

Voor de evaluatie wordt een aantal uitgangspunten door RijksAdvies/EC O&P gehanteerd:

- De evaluatie baseert zich in hoofdzaak op een tweetal bronnen: bestaande uit documenten en in aanvulling daarop een aantal gesprekken.
- De evaluatieperiode beslaat in hoofdzaak het tijdvak 2010-2012.
- Daar waar informatie is verzameld, verzamelen wij geen eigen informatie. We maken gebruik van bestaande bronnen.
- We gaan uit van juistheid van de door de opdrachtgever en via deze aangeleverde informatie, zoals rapporten van de toezichthouders en de verantwoordingsrapportages van de NIWO.
- In aanvulling op de beschikbare bronnen zullen gesprekken met alle relevante partijen in de taakuitoefening van NIWO worden gevoerd; de gespreksverslagen daarvan dienen als bouwstenen voor het eindrapport en worden niet afzonderlijk overlegd.
- Passages over de gesprekspartners in het eindrapport zullen vooraf worden voorgelegd aan de gesprekspartners, ter verificatie van de juistheid van de tekst.

### **Grondslag (bronnen)**

Van de bronnen waarop het onderzoek is gebaseerd zal een lijst worden bijgehouden, deze lijst zal als bijlage bij het rapport worden opgenomen.

### **Ontwikkeling en vaststelling toetsingskader**

Het toetsingskader is in samenspraak met de opdrachtgever ontwikkeld. Na vaststelling van dit toetsingskader door de opdrachtgever, is/wordt de eindversie ter informatie aan NIWO gestuurd.

### **Doel toetsingskader**

Het doel van het toetsingskader is om transparant te maken hoe de drie evaluatiecriteria zijn uitgewerkt, dat wil zeggen op basis van welke aspecten (in het vervolg parameters genoemd) en welke normen (ook wel streefwaarden genoemd) het oordeel over de criteria wordt opgebouwd. Daar waar criteria in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, zijn zij opgenomen in dit toetsingskader. Ook de eigen criteria van de NIWO zijn in het toetsingskader opgenomen. Aan deze criteria worden in de rapportage een herkenbare bijdrage toegekend. De parameters en streefwaarden zijn afkomstig uit de volgende bronnen:

- Regeling van lenM sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
- Beleidsregels sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
- Toezichtvisie V en W op NIWO (2005)
- Toezichtvisie lenM op uitvoeringsorganisaties op afstand

Op parameters waar geen normen voorhanden zijn, zal door de onderzoekers een eigen afweging worden gemaakt. In de tekst van het rapport zullen de onderliggende argumenten inzichtelijk worden gemaakt.

Het toetsingskader bevat meer dan 30 parameters (waarbij een parameter uit verschillende items kan bestaan). Het geeft daarmee een rijk en redelijk compleet beeld van wat relevant kan zijn in dit onderzoek. Gegeven de kaders ten aanzien van capaciteit en doorlooptijd voor deze evaluatie zullen de onderzoekers selectie maken: niet alle parameters kunnen en hoeven in het eindrapport aan de orde komen. Om redenen van haalbaarheid en efficiency zullen alleen die parameters worden opgenomen, die substantieel (kunnen) bijdragen aan de oordeelsvorming. In het rapport zal steeds worden geëxpliciteerd op basis van welke parameters het oordeel is opgebouwd en op grond van welke overwegingen die selectie tot stand is gekomen. Deze werkwijze maakt voor alle betrokkenen inzichtelijk hoe de onderzoekers tot hun oordeel zijn gekomen.

### **Domein toetsingskader**

De publieke taakuitoefening van de NIWO wordt onderverdeeld in 2 uitvoeringsprocessen, vergunningverlening en afgifte documenten, en in het verlengde daarvan het bezwaarproces. Voor de uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de publieke taakuitoefening zal waar relevant onderscheid gemaakt worden tussen de uitvoeringsprocessen.

T.a.v. de taken die niet tot het publieke domein behoren (uitgifte documenten TIR-Carnet), wordt slechts beoordeeld of deze taken strikt gescheiden zijn v.w.b. de verantwoording en de uitvoering.

### **Toelichting opbouw toetsingskader**

Met benutting van alle beschikbare bronnen, aangevuld met gesprekken, zal een totaalbeeld van het functioneren van NIWO gemaakt worden, om een betekenisvolle uitspraak te doen naar het uitoefenen van de publieke taak, onderverdeeld in doeltreffendheid, doelmatigheid en governance.

In de komende paragrafen worden deze drie criteria volgens een vaste opbouw verder uitgewerkt. Per criterium wordt eerst een definitie gegeven wat daaronder wordt verstaan. Vervolgens wordt een tabel gepresenteerd waarin de parameters, de eventueel bestaande norm, en de onderzoeksdata die voor de parameter zijn gehanteerd worden vermeld.

## 2 Doeltreffendheid/effectiviteit

Onder Effectiviteit wordt hier verstaan de kwaliteit, integriteit en continuïteit van de vergunningverlening, afgifte documenten en bezwaar.

<i>Kwaliteit uitvoering publieke taak</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Kwaliteit vergunningen		Gesprekken
Doorlooptijden	< 8 wkn beslist op aanvraag	Jaarverslag, gesprekken
Klachten/bezwaar&beroep		Website, gesprekken
Afhandeltermijn klachten / bezwaar & beroep		Jaarverslag, gesprekken
Continuïteit taakuitvoering		Gesprekken
Betrouwbaarheid afgifte documenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkte toegang tot vergunningsdocumenten</li> <li>- Functiescheiding</li> <li>- Registratie: uitgifte/retour op nummer</li> </ul>	Jaarverslag, gesprekken
Betrouwbaarheid register	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslissingen worden direct verwerkt in register</li> <li>- Check met KvK bestanden</li> <li>- Facturatie 2x per jaar</li> </ul>	Jaarverslag, gesprekken
<i>Randvoorwaarden uitvoering publieke taak</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Integriteit personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Functiescheiding</li> <li>- Mandateringsregeling</li> <li>- Commissie Vergunningsverlening beoordeelt aanvragen</li> <li>- Personeelshandboek</li> </ul>	Jaarverslag, gesprekken
Privacy van de burger	- WBP van toepassing	gesprekken
Opmerkingen Toezichthouder MinlenM		Jaarbrieven toezichthouder

### 3 Doelmatigheid/efficiency

Onder de Efficiency wordt verstaan het uitvoeren van de publieke taken tegen een zo gunstig mogelijke verhouding tussen kwaliteit en kosten.

<i>Doelmatigheid taakuitoefening</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Taakuitoefening door zbo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- KPI's NIWO</li> <li>- Follow up aanbevelingen onderzoek naar primaire processen en organisatie van NIWO</li> </ul>	Jaarrekening, jaarverslag, gesprekken, NIWO goed op weg?
Tariefontwikkeling vergunning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Streven is een stabiel en gematigd tariefbeleid</li> <li>- Minister lenM stelt tarieven vast obv:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Kostendekkendheid per tariefcluster</li> <li>o Ontwikkeling eigen vermogen zbo</li> <li>o Vooruitzicht volgende jaren</li> <li>o Consistentie tussen tarieven</li> </ul> </li> <li>- Begroting heeft toestemming Minister lenM obv:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Raming baten en lasten</li> <li>o Overzicht en bedrijfseconomische onderbouwing van zwaarwegend belang</li> <li>o Financiële risico's rond continuïteit en kwaliteit van taakuitoefening</li> </ul> </li> </ul>	Jaarrekening, jaarverslag, gesprekken
Opvolging van evt. opmerkingen Toezichthouder		Jaarbrieven Toezichthouder
Organisatie NIWO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continue efficiënte inrichting van de organisatie</li> </ul>	NIWO goed op weg?, gesprekken
Financieel beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commissie Financiën</li> <li>- Goedkeuring door minister lenM</li> </ul>	Jaarverslag, jaarrekening, gesprekken
Omvang reserves	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toereikend vermogen om risico's van normale bedrijfsvoering op te kunnen vangen</li> <li>- Eventuele conjuncturele en demografische schommelingen die impact op taakuitvoering opvangen</li> </ul>	Jaarrekening, gesprekken

	- Afspraak tussen IenM en NIWO over egalisereserve	
Onrechtmatige uitgaven	- Commissie Financiën - Accountantsverklaring - Toezicht door Raad van Beheer	Jaarrekening, gesprekken
Informatie-uitwisseling	- Informatiestatuut - Periodiek overleg tussen IenM en NIWO - Toehoorder van IenM bij Raad van Beheer	Gesprekken, Toezichtrapportage
<i>Arbeidsvoorwaarden</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Salariëring	- Conform CAO Rijk	Arbeidsvoorwaardenvergelijking NIWO januari 2012
Arbeidsongeschiktheid	- Conform CAO Rijk	Idem
Woon- werk vergoedingen	- Conform CAO Rijk	Idem
Pensioen	- Conform CAO Rijk	idem



#### 4 Governance

Governance is een begrip met meerdere interpretatiemogelijkheden. In dit onderzoek wordt onder governance verstaan de interactie tussen NIWO en haar stakeholders, de kwaliteit van de verantwoording die de NIWO over haar functioneren aflegt en de scheiding in de financiële administratie en verantwoording van publieke en niet-publieke taken. In de wet is specifiek vastgelegd dat de rechtsvorm en de arbeidsvoorwaarden onderdeel van de evaluatie dienen te zijn. Beide onderdelen worden onder de Governance gevat.

<i>Governance</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Taak en bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Beheer, CVB en Secretariaat		Jaarverslagen, Eindrapport NIWO goed op weg?, gesprekken
Relaties en overlegstructuren met omgeving/stakeholders (o.a. over tariefvaststelling)		Gesprekken Notulen Raad van Beheer
Zelfstandigheid van de NIWO t.o.v. lenM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarlijkse planning- en controlcyclus</li> <li>- Reguliere bestuurlijke afstemming</li> </ul>	Kaderwet ZBO's Gesprekken
Responsiviteit NIWO op opmerkingen toezichthouder		Rapport Toezichthouder
De wijze van verantwoording van NIWO naar lenM		Jaarrekening
Functioneren Financiële Commissie		Gesprekken
Scheiding van de (financiële) administratie en verantwoording van TIR-Carnet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strikte scheiding in administraties</li> </ul>	Jaarrekening
<i>Rechtsvorm</i>		
<b>Parameter</b>	<b>Bestaande norm</b>	<b>Onderzoeksdata</b>
Voldoen aan criteria privaatrechterlijke stichting (ZBO/RWT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke taak</li> <li>- Openbaar gezag</li> <li>- Geschikte private organisatie is aanwezig</li> <li>- Instellingsmotief is onafhankelijk oordeelsvorming of participatie</li> <li>- Beleidsomgeving is stabiel</li> </ul>	Kamerstukken behandeling wetsvoorstel WWG Statuten en reglementen

## **Bijlage 2. Bronnen Evaluatie van de NIWO**

1. Beleidsregels sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
2. Regeling sturing van en toezicht op de NIWO (5-12-2012)
3. Toezichtvisie Min VenW op de NIWO (2005)
4. Informatiestatuut V&W en NIWO juni 2005
5. Controleprotocol NIWO juni 2005
6. Verantwoorde uitvoering 2013-2017; Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand (2012)
7. Begroting 2013 NIWO
8. Begroting 2012 NIWO
9. Begroting 2011 NIWO
10. Begroting 2010 NIWO
11. Jaarrekening 2011 NIWO
12. Jaarrekening 2010 NIWO
13. Jaarverslag 2011 NIWO
14. Jaarverslag 2010 NIWO
15. NIWO goed op weg? (Andersson Elffers Felix, maart 2012)
16. Arbeidsvoorwaardenvergelijking NIWO (AWVN, januari 2012)
17. Statuten stichting NIWO (2009)
18. WBP Meldingenregister NIWO
19. Accountantsverslag controle 2012 NIWO (BDO, 2013)
20. Rapport Arbeidsvoorwaarden en regels NIWO (juli 2012, versie 2.0)
21. Organisatie- en Formatierapport NIWO (juli 2012, versie 2.0)
22. Advies Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn over CVB (februari 2013)
23. Prestatie-indicatoren NIWO (2013)
24. Jaarverslag 2012 NIWO
25. Notitie Aantal vergunningsbewijzen en onderbouwing tarieven
26. Overzicht Pensioendata gebaseerd op regeerakkoord
27. Overzicht Leeftijdsopbouw bij ongewijzigd beleid
28. Notitie inzake mandatering Bureau om standaardgevallen af te doen
29. Klachtenregeling NIWO

### Bijlage 3. Gesprekspartners

#### Naam

M.C. van der Harst  
B.W.M. Wigman  
A.C.J.M. Kuijken  
F.J.D. Wiegerink  
J.G.M. de Rijk-Heeren  
R.J. Slotema  
H.E.W. van den Dungen  
F. Westerman  
K. de Waardt  
G.J. Olthoff  
R.A. Scherpenisse  
C. Mondé  
A. Diks  
A. Buschman  
J. de Graaf  
H. van Gellekom  
J. Hop  
O. Bahi  
G. van Witzenburg  
B. Leijdens  
M. Niehof  
J. Tieben  
K. van der Zalm

#### Organisatie

RvB (voorzitter), FC (voorzitter), onafhankelijk  
RvB, FC, CVB (voorzitter), onafhankelijk  
RvB, namens TLN  
RvB (plv. voorzitter), CVB, namens TLN  
RvB, FC, namens TLN  
RvB, namens EVO  
RvB, namens FNV Bondgenoten  
RvB, namens CNV vakmensen  
RvB namens VERN  
NIWO, directeur, secretaris van RvB, CVB, FC  
NIWO, adj. secretaris van JZ, RvB, CVB  
NIWO, VD  
NIWO, VD  
NIWO, VD  
NIWO, VD  
NIWO, VD  
NIWO, JZ  
NIWO, JZ  
NIWO, FFZ, FC  
NIWO, FFZ  
NIWO, FFZ  
NIWO, FZZ  
lenM