

Vergaderjaar 2018–2019

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 46

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2019

In onze brief van 10 april jl. (Kamerstuk 32 861, nr. 32) hebben wij een beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 24: Handhaving en Toezicht van hoofdstuk XII, Infrastructuur en Waterstaat aangekondigd. Daarbij is aangegeven dat de onderzoeksvragen van deze beleidsdoorlichting, in afwijking van «reguliere» beleidsdoorlichtingen die gericht zijn op het gevoerde beleid, vooral zijn gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de daarbij geldende governance conform het agentschappenmodel binnen ons departement in de periode 2012–2017. Bovendien gaven wij aan dat we de resultaten van deze beleidsdoorlichting zouden gebruiken ter toetsing en verdere invulling het verandertraject Koers ILT 2021 (hierna: Koers). De commissie IenW heeft ons op 24 mei 2018 in reactie op deze brief een aantal aandachtspunten meegegeven voor deze beleidsdoorlichting.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau KWINK groep en is eind 2018 afgerond. De aandachtspunten van de commissie IenW zijn aan de onderzoekers meegegeven en meegenomen in de beleidsdoorlichting. Drs. R. van Zwol heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een second opinion een kwaliteitsoordeel gegeven over de beleidsdoorlichting. Hierbij bieden wij u het eindrapport en de second opinion aan¹. In deze brief is tevens onze reactie opgenomen.

De conclusies van de doorlichting

De onderzoekers hebben geen eindconclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid getrokken. De onderzoekers geven wel aan dat de governance tussen ILT en het Ministerie van IenW op een aantal punten de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT kan belemmeren.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Er is draagvlak voor de ingezette Koers door de ILT in de buitenwereld. De onderzoekers vragen aandacht voor consistentie in de communicatie over deze Koers en de naderende reorganisatie.

Onze reactie

De doorlichting heeft een inzichtelijk rapport opgeleverd dat in overeenstemming met de voorschriften, onafhankelijk en kwalitatief adequaat tot stand is gekomen. Ondanks het ontbreken van een eindconclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid bevat het rapport een aantal duidelijke signalen over het functioneren van de ILT. Deze signalen sluiten aan bij de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie Fyra uit 2015 en bij de feedback die de ILT in 2016 zelf heeft gevraagd in de buitenwereld. Naar aanleiding daarvan hebben onze voorgangsters in 2016 met de ILT de Koers ingezet, waarmee de ILT de omschakeling maakt naar een stevige toezichthouder die flexibel kan inspelen op veranderingen en zichtbaar bijdraagt aan het publieke belang. Het is de bedoeling van de Koers dat de ILT haar schaarse middelen daar inzet waar de risico's voor de samenleving het grootst zijn en waar haar optreden het meeste effect zal hebben. Uw Kamer is de afgelopen jaren meegenomen in de ontwikkeling van de Koers via de Meerjarenplannen van de ILT en de introductie van de ILT-brede risicoanalyse (IBRA).²

Wij zien in deze doorlichting een bevestiging dat we met de Koers op de goede weg zijn. We realiseren ons ook dat de verdere omvorming van de ILT de komende jaren nog veel inspanningen zal blijven vergen binnen de ILT zelf, van ons en van ons kerndepartement als beleidsmakers en als eigenaar. De onderzoekers hebben bruikbare voorstellen gedaan voor verdere invulling en aanscherping van het verandertraject dat we volgens de uitgangspunten van de Koers hebben ingezet en dat we de komende jaren verder zullen implementeren. We hebben er vertrouwen in dat we er samen met alle betrokkenen in zullen slagen de ILT verder om te vormen tot de maatschappelijk effectieve toezichthouder die ons voor ogen staat.

Capaciteit ILT

Voordat wij ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting wijden we graag enkele woorden aan de vragen die in de Kamer leven over de capaciteit van de ILT. De vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat heeft ons gevraagd hier bij deze beleidsdoorlichting aandacht aan te besteden.

Omdat de onderzoekers geen eindconclusie konden trekken over zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid, hebben ze ook geen uitspraken kunnen doen over de toereikendheid van de capaciteit van de ILT. De onderzoekers laten het bij de vaststelling dat de ingezette middelen in de periode 2012–2017 zijn afgenomen.

Nu deze doorlichting geen duidelijk antwoord geeft op de vraag of de ILT voldoende capaciteit heeft voor de goede uitvoering van alle aan haar opgedragen taken willen wij u aangeven hoe wij met deze reeds langer bestaande vraag uit uw Kamer omgaan.

De ILT heeft een omvangrijk werkveld met taken die haar vanuit een breed scala aan wetten en regels zijn opgedragen, en per definitie een begrensd budget om deze taken uit te voeren. De wet- en regelgeving laat vaak veel ruimte om nader te bepalen wat het gewenste niveau van handhaving door de ILT is. Het is vrijwel onmogelijk en maatschappelijk niet efficiënt

² Kamerstukken 34 550 XII, nr. 4, 34 550 XII, nr. 80, 34 775 XII, nr. 4 en 35 000 XII, nr. 4.

om overal 100%-controles te doen. Het antwoord op de vraag of de capaciteit van de ILT toereikend is, is daarmee een beoordeling en geen uitkomst van een objectieve rekensom. De onafhankelijk deskundige duidt hier in zijn oordeel over het rapport ook op.

De omvang van de opgedragen taken en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen vereisen dat de ILT keuzes moet maken over waar zij inzet op pleegt en waar niet of minder. Bij die keuzes staan het bereiken van gewenst maatschappelijk effect binnen de beleidsdoelstellingen van ons departement en een risicogerichte aanpak centraal. Dit krijgt vorm in de Koers. De IBRA levert daarbij de basis voor zowel de selectie van prioritaire aandachtsvelden als de keuze van werkvelden die geen of een lage inzet van de ILT krijgen. In 2017 hebben wij u geïnformeerd over doel en opzet van de IBRA en u toegezegd dat deze analyse gelijktijdig bij de aanbidding van het Meerjarenplan ILT (MJP) wordt gevoegd. Vanaf 2018 voert de ILT haar werk steeds meer programmatisch uit om daarmee flexibeler in te kunnen spelen op de steeds sneller optredende veranderingen in het werkveld en flexibel te zijn in de keuze van de meest effectieve maatregelen. In de programmaplannen zijn de beoogde effecten, doelen, planning en vereiste middelen vastgelegd en via het MJP informeren wij u over deze programma's. De focus van het MJP verschuift de komende jaren daarmee van output (maatregelen) naar outcome (maatschappelijk effect en doelen). In de jaarverslagen ILT zullen wij u informeren over de bereikte resultaten en effecten aan de hand van de plannen zoals wij u die in het MJP hebben gepresenteerd. De omschakeling naar programmatisch werken en de implementatie van het nieuwe afwegingskader rond de inzet van de ILT vindt de komende jaren stapsgewijs plaats.

Met bovenstaande werkwijze zijn wij transparant naar uw Kamer over de wijze waarop de inzet van de ILT tot stand komt, welke risico-inschatting daaraan ten grondslag ligt, op welke effecten in de uitvoering wordt gekoerst en welke resultaten worden bereikt. Wij blijven graag met uw Kamer in gesprek over de inzet van de ILT. We hechten eraan te benadrukken dat het in dat gesprek altijd zowel om prioriteiten als posterioriteiten zal moeten gaan. Bij het laatste gaat het om taken waar wij het maatschappelijk risico bij minder of geen actief toezicht laag inschatten en om die reden de inzet beperken. In komende MJP's zullen wij explicieter aangeven welke posterioriteiten in de plannen zijn voorzien.

We beraden ons de komende tijd op in hoeverre het huidige handavingsniveau voldoet aan wat wij noodzakelijk achten in het kader van onze beleidsdoelstellingen. We informeren u in het najaar hierover en zullen het proces nader toelichten tijdens het Algemeen Overleg Toezicht en Handhaving in mei.

Reactie op de aanbevelingen

Overkoepelend

(aanbevelingen 1 en 2)

De belangrijkste oorzaak voor het ontbreken van harde conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT is dat er geen systematische monitoring van productieaantallen, nalevingspercentages en effectindicatoren heeft plaatsgevonden en verbanden tussen deze drie niet inspectiebreed zijn onderzocht en geanalyseerd. De onderzoekers wijzen er overigens op dat dit ook in andere doorlichtingen rijksbreed lastig is gebleken.

De onderzoekers doen daarom de aanbeveling om heldere en concrete indicatoren vast te stellen die structureel en systematisch worden gemonitord om de doeltreffendheid en doelmatigheid in het realiseren van de outcome van de ILT in het vervolg beter te kunnen duiden. De interdepartementale Operatie Inzicht in Kwaliteit die als doel heeft om kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten, wordt benut om binnen het departement de maatschappelijke meerwaarde van het beleid te verbeteren. Uw Kamer wordt over deze operatie elk half jaar apart geïnformeerd door de Minister van Financiën. De eerste rapportage is u onlangs toegestuurd³.

Omdat de ILT haar werk steeds meer programmatisch gaat uitvoeren, moeten er indicatoren vastgesteld worden die iets zeggen over de bijdrage van gerealiseerde programmadoelen aan de beoogde beleidsdoelen. Dit vergt nauwe afstemming tussen kerndepartement en ILT. Uit ervaringen bij andere inspecties weten we dat het tijd kost om toegesneden en bruikbare indicatoren over de doelmatigheid te bepalen. De ILT is in 2018 gestart met de uitvoering van haar eerste programma's. In de komende MJP's en gerelateerde beleidsstukken kunt u deze omslag volgen en de vorderingen op dit punt beoordelen.

In 2017 hebben wij u geïnformeerd over de IBRA en de betekenis daarvan voor de inzet van de ILT. Daarbij hebben wij aangegeven dat naast deze risicoanalyse ook (internationale) wettelijke verplichtingen, politieke wensen en het handelingsperspectief (de verhouding tussen potentieel effect en vereiste inzet) een rol spelen in de uiteindelijke inzet van de inspectie. We zullen, zoals aanbevolen, duidelijker aangeven hoe de inzet van de ILT planmatig tot stand komt en daarna uitwerking krijgt in de uitvoering. Wij onderschrijven de noodzaak om de interne plan-do-check-act-cyclus en de daarbij te hanteren indicatoren voor output van de ILT te verbeteren. De samenhang tussen planning, uitvoering en verantwoording moet duidelijk zijn en geen vragen oproepen. Dit vormt onderdeel van een goede bedrijfsvoering van de ILT en vanaf het jaarverslag ILT over 2019 zal dit blijken. Evenzo behoort het beschikken over een actueel takenoverzicht tot de normale bedrijfsvoering van de ILT. Dit zal nog dit jaar worden gerealiseerd.

Wij hebben vertrouwen in de nieuwe aanpak van de ILT rond de allocatie van mensen en middelen. De eerste effecten van deze nieuwe aanpak op de inzetverdeling van de ILT zullen zichtbaar zijn in het komende MJP.

Doeltreffendheid

(aanbeveling 3)

De transparantie over de interpretatie van regelgeving, de voortgang in de behandeling van vergunningaanvragen, de gebruiksvriendelijkheid van de ILT-website en de verwerking van vragen zijn inmiddels alle zaken die in lopende verbeterprojecten binnen de ILT een plaats hebben en waaraan nu door deze doorlichting expliciet meer aandacht besteed gaat worden. De ILT zal regelmatig haar vorderingen op deze terreinen bij de ondertoezichtstaanden toetsen. Wij zullen uw Kamer hier via de jaarverslagen ILT over informeren.

(aanbeveling 4)

De aanbeveling over de borging van de verschillende competenties die nodig zijn voor het toezicht raakt een kwetsbaar punt. Vooral het invulling geven aan competenties die in de toekomst van toezichthouders worden gevraagd, zoals data-analyse, kunstmatige intelligentie of blockchain-technologie, zal de komende tijd veel aandacht vragen. Op deze terreinen

³ Kamerstuk 31 865, nr. 126.

is sprake van krapte op de arbeidsmarkt waardoor het lastig is mensen aan te trekken met de juiste expertise.

De ILT zet via een aantal lijnen in op borging van deskundigheid. Om een aantrekkelijke werkgever te worden voor jongeren met voor de toekomst belangrijke competenties biedt de ILT (afstudeer)stages en traineeships aan in relevante studierichtingen. Ook besteedt de ILT in haar toekomstverkenningen en strategiestudies altijd aandacht aan de gevolgen voor de omvang en samenstelling (competenties) van het personeel. Hiermee speelt de ILT in op de actuele uitdagingen op dit gebied.

Doelmatigheid

(aanbevelingen 5 en 7)

De onderzoekers hebben geconstateerd dat de efficiency van de primaire processen door meer en/of betere ICT verbeterd kan worden en vragen zich af of dat met de huidige ICT-strategie bereikt gaat worden. Gelet op het belang van een goede en succesvolle aanpak van de ICT-vraagstukken voor het werk van de ILT zullen we de mogelijkheid bekijken externe reviews uit te laten voeren op de ICT-strategie van de ILT. Ook zal worden gekeken naar op welke wijze de ILT haar ICT-deskundigheid het best kan verwerven (aanbeveling 7).

(aanbeveling 6)

Hoewel de kostprijsmodellen en daarbinnen gehanteerde definities van dezelfde begrippen nogal verschillen, vinden wij het gewenst dat er een goede verklaring is voor de huidige hoogte van de interne tarieven van de ILT ten opzichte van de tarieven van andere rijksinspecties. De onderzoekers hebben onvoldoende tijd gehad om hier verder onderzoek naar te verrichten. Wij hebben de ILT gevraagd hier, zo mogelijk, samen met de Auditdienst Rijk een nadere analyse met gezamenlijke conclusies voor op te stellen. Over de resultaten van de analyse en de getrokken conclusies zullen wij u informeren.

Governance

(aanbevelingen 8, 9 en 10)

Het rapport benadrukt het belang van het boven elke twijfel verheven zijn van de onafhankelijkheid van de ILT. Dat onderschrijven wij. De onafhankelijke positie van de ILT wordt binnen ons departement strikt gehandhaafd. Waar die nog verder versterkt kan worden aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport zullen we dat doen.

Een succesvolle op risicoanalyse gebaseerde integrale afweging van de bijdrage van de ILT aan de beleidsdoelen van ons departement brengt niet alleen voor de ILT, maar voor alle betrokken departementsonderdelen veranderingen in de rol en rolinvulling met zich mee. De onderzoekers concluderen dat het huidige institutionele kader op zichzelf geen belemmering vormt voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht. Wel hebben ze indicaties dat nadere en/of gewijzigde afspraken kunnen bijdragen aan het versterken van de toepassing van de regels en het explicieter vastleggen van de verwachtingen. Zij adviseren om gezamenlijk de gewenste verhoudingen gedetailleerder te beschrijven en in een relatiestatuuat vast te leggen zoals gebeurd is voor de relatie tussen ministeries en markttoezichthouders.

Vooruitlopend op de uitkomsten daarvan willen wij nu reeds benadrukken dat ook in de toekomst de governance volledig zal blijven voldoen aan de wettelijke bepalingen, waaronder de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Regeling agentschappen. Wij dragen er zorg voor dat de

ILT nu en in de toekomst onafhankelijk tot oordeelsvorming in individuele gevallen kan komen en zullen, als wij daar een afwijkende mening over hebben en daar de ILT een aanwijzing toe geven, uw Kamer daar conform de bestaande regeling over informeren. Op dit punt willen wij geen onduidelijkheid laten bestaan. In de casus «anticiperend handhaven Schiphol» was het verzoek van de bewindspersoon aan de ILT om anticiperend te handhaven duidelijk. De Tweede Kamer is hier op 25 september 2015⁴ over geïnformeerd.

Het Ministerie van Financiën heeft in 2015 getoetst of de ILT voldeed aan de eisen die gesteld worden aan een baten-lastenagentschap. In de reactie op dit rapport is aangegeven dat uiterlijk in 2019 onderzocht wordt of de ILT beter als reguliere kasverplichtingendienst binnen het departement geïntegreerd kan worden. Dit jaar zullen wij de Kamer daarover informeren.

Koers

(aanbevelingen 11 en 12)

Deze beleidsdoorlichting is mede bedoeld als bouwsteen voor de verdere invulling van de Koers. Daar voldoet dit rapport aan en daar zijn wij de onderzoekers erkentelijk voor. De doorlichting ondersteunt de noodzaak, richting en inhoud van de Koers die we nu met de ILT implementeren. We zijn verheugd te horen dat de externe gesprekspartners van de onderzoekers positief waren over de Koers. De aanbevelingen om de communicatie over de invulling van de Koers te verbeteren en meer aandacht te hebben voor het verkrijgen van noodzakelijk draagvlak nemen we ter harte en zullen uitwerking krijgen in het vervolgtraject.

Beleidsopties bij 20% minder budget

In het rapport zijn vier opties tot besparing opgenomen. De onderzoekers concluderen dat alle afzonderlijke opties niet tot een besparing van 20% op de kosten leiden zonder dat er grote risico's optreden voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Verder constateren zij dat een combinatie van risicogericht besparen, efficiëncymaatregelen en inkomsten verhogen via doorbelasting, de voorkeur zou verdienen als ervoor zou worden gekozen te besparen op de ILT. Hoe groot de mogelijke besparing zou kunnen zijn, kan pas worden bepaald na specifiek aanvullend onderzoek en daarop gebaseerde (politieke) besluitvorming.

Het treffen van efficiëncymaatregelen achten wij een continue opdracht voor alle dienstonderdelen. De aangereikte voorbeelden als de aanpak van ziekteverzuim en het besparen op kosten van ICT-ondersteuning en ICT-inhuur zijn onderwerpen die nu al de aandacht van het management hebben en die aandacht zal steeds blijven.

Het verhogen van de inkomsten door het heffen van leges voor meer vergunningen en het laten betalen voor herinspecties vereist voorafgaande politieke keuzes en herziening van bestaand beleid. Het betreft onderwerpen van rijksbeleid die rijksbreed spelen en die, gezien de omvang van de problematiek, niet op afzienbare termijn tot een besparing zullen leiden.

Duiding van de maatschappelijke bijdrage van de ILT en de transparantie in het afwegingsmechanisme dat gevolgd wordt, zullen de komende jaren eerst versterkt moeten worden voordat vooruitlopend daarop nu al besparingen worden doorgevoerd.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 296.

Tot slot

De beleidsdoorlichting geeft aan dat op veel aspecten en door alle betrokkenen nog stappen gezet moeten worden om te komen tot de maatschappelijk effectieve en efficiënte inspectie die we voor ogen hebben. Wij realiseren ons dat daarbij zorgvuldigheid, draagvlak en tijd vereist zijn en dat de resultaten daarom stapsgewijs bereikt zullen worden.

De eerste resultaten van de uitwerking van de aanbevelingen van de doorlichting worden zichtbaar in het komende MJP en daarna in het jaarverslag van de ILT over 2019.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer