

Vergaderjaar 2012–2013

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 283

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2012

Hierbij bied ik U de rapportage aan van de externe onderzoekscommissie Otapan.¹ Conform de afspraak met uw kamer is het onderzoek door de commissie in november 2012 afgerond. Op 3 december heb ik het rapport in ontvangst genomen. Ik heb ervoor gekozen om het rapport zo snel mogelijk, vergezeld van een inhoudelijke reactie, aan uw kamer toe te sturen.

Ik stuur u deze brief mede namens de Minister van Economische Zaken (EZ). De brief is afgestemd met de collega's van Veiligheid en Justitie (VenJ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Ik zal in mijn brief aandacht besteden aan de volgende zaken.

1. Korte schets van de ontwikkelingen sinds oktober 2011;
2. Algemene reactie op het rapport van de commissie;
3. Reactie op de conclusies van de commissie;
4. Reactie op de aanbevelingen van de commissie;
5. Moties en toezegging;
6. Afsluitende reactie.

1. Korte schets van de ontwikkelingen sinds oktober 2011

Op 11 oktober 2011 was er een overleg met uw kamer over de casus Otapan. Dit naar aanleiding van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 4 oktober 2011 (Kamerstuk 22 343, nr. 261), waarin werd medegedeeld dat het Openbaar Ministerie (OM) besloten had om in de zaak Otapan geen strafrechtelijke vervolging in te stellen.

Tijdens dat overleg kwam tevens de brief van 11 oktober 2011 (Kamerstuk 22 343, nr. 262) aan de orde.

Daarin werd gesteld dat er destijds rond de afwikkeling van de Otapan door het toenmalige departement fouten zijn gemaakt. Tevens werd gemeld dat er door de betrokken organisatieonderdelen vanaf 2007

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

maatregelen zijn genomen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen.

Aan uw kamer is bericht dat de bevindingen van het OM inzake het collectief handelen binnen de toenmalige organisatieonderdelen, aanleiding vormde voor een nader onderzoek door een externe commissie.

In het overleg met uw kamer is vervolgens besloten een dergelijk extern onderzoek te laten uitvoeren. Daartoe is eind november 2011 de externe onderzoekscommissie Otapan benoemd, onder voorzitterschap van de heer drs. Pieter Zevenbergen (Kamerstuk 22 343, nr. 274). Op 21 december 2011 is uw kamer geïnformeerd over de onderzoeksopdracht (Kamerstuk 22 343, nr. 275). Op uw verzoek is op 26 januari 2012 bevestigd dat de commissie onbeperkt toegang zou hebben tot alle archieven en (vertrouwelijke) stukken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en het Ministerie van Economische Zaken/Agentschap NL, gerelateerd aan de zaak Otapan.

In het overleg met uw kamer op 2 februari 2012 is aangegeven dat gekeken zou worden naar de aanwezigheid van voldoende kennis in het ambtelijk apparaat, naar de cultuur van tegenspraak, naar de klokkenluidderregelingen, naar informatievoorziening aan de kamer en naar de vraag of de politieke verantwoordelijke destijds op de hoogte was.

Op 12 september 2012 is uw kamer bericht over het klaagschrift van Greenpeace en de mogelijkheden de saneringskosten Otapan te verhalen (Kamerstuk 22 343, nr. 282).

2. Algemene reactie op het rapport van de commissie

Voordat ik in ga op de conclusies en aanbeveling van de commissie wil ik nogmaals benadrukken dat de integriteit van de overheid boven iedere twijfel verheven hoort te zijn. Dat is het centrale uitgangspunt van mijn reactie op dit rapport.

Een van de belangrijkste punten waarover dit onderzoek duidelijkheid moest geven, is de vraag of de door het OM gesignaleerde ongewenste verbondenheid en verwevenheid in het kader van de casus Otapan zich in de huidige organisatie van het Ministerie van IenM nog zou kunnen voordoen en of er nadere maatregelen noodzakelijk zijn.

De commissie schetst een helder beeld van de wijze waarop inmiddels verbetermaatregelen getroffen zijn, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd en de onafhankelijkheid van het toezicht is geborgd. Ook aspecten van houding en gedrag komen uitgebreid en op een goede manier aan de orde.

De commissie doet een paar nadere aanbevelingen, die ik graag ter harte neem.

Ik trek uit het rapport de eindconclusie dat de casus Otapan als een incident moet worden beschouwd waar de organisatie inmiddels lering uit heeft getrokken. Er zijn geen aanwijzingen in het rapport die er op duiden dat er sprake is van een structureel probleem binnen het ministerie ten aanzien van houding en gedrag. Integriteit en houding en gedrag blijven een belangrijk onderwerp, waar ik binnen de organisatie van IenM constant aandacht aan zal blijven schenken. De organisatorische borging en de taak- en rolopvatting zijn vanaf 2007 sterk verbeterd. Dat neemt niet weg dat het op onderdelen altijd beter kan. Hiervoor zijn de aanbevelingen van de commissie relevant.

Ik dank en complimenteer de externe onderzoekscommissie Otapan voor het werk dat door haar de afgelopen maanden is verricht. Hiernavolgend ga ik in op de conclusies en aanbevelingen.

3. Reactie op de conclusies van de commissie

Hiernavolgend ga ik – per tijdvak – in op de conclusies van de commissie.

Het onderzoek van de commissie heeft betrekking op drie tijdvakken:

1. Terugblik op de periode tot 2007 waarin de Otapan-casus zich afspeelde;
2. Situatie tussen 2007 en 2012 waarin verbetermaatregelen zijn getroffen;
3. Situatie vanaf 2010 waarin het nieuwe Ministerie van IenM tot stand is gekomen.

3.1 Periode tot 2007

De bevindingen over de terugblik op de periode tot 2007 zijn grotendeels in lijn met wat al in 2006 en 2007 aan uw kamer over de zaak Otapan is medegedeeld. Het is evident dat er in dit tijdvak zaken in dit dossier fout zijn gegaan. Ik onderschrijf deze conclusie.

Met de commissie stel ik vast dat het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), destijds actief heeft toegewerkt naar een scenario dat de Otapan buiten Nederland zou worden gesaneerd en gesloopt. De afgifte van kennisgeving(en) voor eerste transport van de Otapan naar Turkije is te beschouwen als een resultante van dat proces. Daarmee werd in strijd gehandeld met de EVOA-regels (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen). Deze handelwijze was ingegeven, zo stelt de commissie vast, door een impliciete consensus om te streven naar minimale kosten voor de Nederlandse belastingbetaler. Bijkomende factoren waren volgens de commissie het ontbreken van rolvastheid en onvoldoende afstemming tussen beleid, inspectie en uitvoering, eigenstandig handelen, een gebrekkige projectaanpak en onvoldoende juridische borging. Ik onderschrijf deze analyse van de commissie. Wel zijn daarbij uitgangspunten gehanteerd dat de verwerking op een milieuverantwoorde manier en zonder gevaar voor de volksgezondheid moest plaatsvinden. Dat aan de actieve informatieplicht aan de kamer geen invulling is gegeven onderschrijf ik niet volledig. In bepaalde perioden was de informatievoorziening wel gering.

3.2 Periode 2007-2012

In de periode tussen 2007 en 2012 zijn eerst binnen het voormalige ministerie van VROM en vanaf 2010 binnen het nieuwe ministerie van IenM verbetermaatregelen getroffen om een herhaling te voorkomen van de casus Otapan.

De externe onderzoekscommissie Otapan concludeert dat de getroffen verbetermaatregelen een goede bijdrage leveren aan een betere taak- en procesuitvoering. Wel stelt de commissie vast dat deze destijds getroffen verbetermaatregelen een beperktere scope hebben dan hetgeen de commissie naar aanleiding van haar analyse in de Otapan-casus nodig acht. Tevens stelt de commissie dat bij de verbetermaatregelen de aspecten houding en gedrag buiten beschouwing zijn gebleven.

Andere maatregelen zijn al goed uitgewerkt zoals de intensivering van de samenwerking tussen beleid en uitvoering, de interne werkprocedures binnen Agentschap NL en het aangepaste sturingsmodel van de Inspectie.

Naar het oordeel van de commissie dragen deze zaken bij aan een verbeterde werkwijze.
Ik onderschrijf het beeld dat de commissie schetst van de opbrengst van de getroffen verbetermaatregelen.

Tevens concludeert de commissie dat aan enkele verbetermaatregelen in deze periode nog onvoldoende uitwerking is gegeven. Dit betreft maatregelen over de vereiste competenties, de werking van dossierteams en de door een onafhankelijke partij op te stellen inventarisatie van aanwezige afvalstoffen in sloopschepen. Ik kom hierop terug bij de bespreking van de aanbevelingen.

3.3 Huidige situatie

Ten aanzien van de vorming van het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) spreekt de commissie haar waardering uit voor de wijze waarop in een kort tijdsbestek vorm en inhoud is gegeven aan het integratieproces om tot een nieuw ministerie te komen. Het huidige Ministerie van IenM, ontstaan na de samenvoeging van twee departementen, is nu ruim twee jaar operationeel, waarbij in de eerste periode de aandacht met name lag op de organisatorische- en inrichtingsvraagstukken.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is in de nieuwe organisatiestructuur onafhankelijker gepositioneerd dan voorheen, zo stelt de commissie, en heeft een helder afgebakende rolopvatting met de focus op handhaving en inspectie.

De commissie constateert dat binnen de nieuwe organisatiestructuur verantwoordelijkheden voor het oppakken van en omgaan met complexe, grensoverschrijdende (uitvoering-)problemen nog niet duidelijk zijn verankerd. Tevens stelt de commissie dat in het plan van aanpak rond de vorming van het ministerie is voorzien dat de thema's ontwikkeling, integriteit, professionaliteit en rolvastheid vanaf 2012 opgepakt zouden worden, maar dat er voor de onderwerpen integriteit en professionaliteit nog geen nadere maatregelen zijn genomen. Deze conclusies van de commissie onderschrijf ik ten dele, waarbij ik opmerk dat continu aandacht wordt besteed aan de thema's integriteit en professionaliteit. Ik kom hierop terug bij de bespreking van de aanbevelingen.

De commissie heeft in het bijzonder stilgestaan bij de aspecten houding en gedrag binnen de huidige organisatie. Hiertoe heeft de commissie zes groepsgesprekken georganiseerd met leidinggevend en leidinggevend medewerkers vanuit de verschillende organisatieonderdelen van IenM¹. Met deze groepsgesprekken beoogde de commissie een indruk te krijgen van de beleving van integer handelen bij de betrokken ambtenaren en de mate van verinnerlijking van opvattingen over integriteit, houding en gedrag IenM breed.

De commissie signaleert dat er bij de leidinggevenden meer behoefte is aan systematische aandacht om integriteit ook vanuit andere invalshoeken te benaderen, zoals professionaliteit, ambtelijke loyaliteit en politieke sensitiviteit.

De commissie stelt vast dat binnen het departement geen problemen worden ervaren op het punt van tegenspraak.

De commissie meent dat een vroegtijdige signalering en sturing op de aanpak van politiek complexe dossiers nog te wensen over laat. Een transparante en een tijdige informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisatieonderdelen is een essentiële factor voor het tijdig onderkennen van politiek complexe dossiers, zo meent de commissie. Bij de rolverdeling in de driehoek beleid, uitvoering en inspectie is het volgens de

¹ De organisatieonderdelen betreffen centrale directies, DG Bereikbaarheid, DG Milieu en Internationaal, KNMI, Rijkswaterstaat en de ILT

commissie belangrijk dat overzicht bewaard wordt en vanuit de eigen rol wordt samengewerkt. Deze problematiek is volgens de commissie op te lossen door de manier van inrichten van de organisatie (afsprakenstelsel) en vooral ook door het gezamenlijk ontwikkelen van een visie op de vereiste rolopvattingen en over de samenwerking. Ik deel deze opvatting van de commissie volledig. Dit voorkomt een kans op herhaling van problemen zoals in de casus Otapan.

De commissie besteedt in paragraaf 6.7 expliciete aandacht aan een casus over sloopreinen in 2010. De commissie concludeert dat er in deze casus geen breed dossierteam is ingesteld, er op het terrein van de asbestregelgeving niet handhavend is opgetreden, er laat is geëscaleerd en er intern verschil van interpretatie bestond over de regelgeving.

Ik stel vast dat er in deze casus geen sprake is geweest van rolvermenging zoals bij de Otapan. Er is rolvast gehandeld, er is doorgevraagd en in een vroegtijdig stadium zijn afspraken gemaakt over de signalering van een potentieel risicovol transport. Toen bleek dat er overtredingen werden gepleegd tijdens het slooproces van de treinen, is door de toenmalige VROM-Inspectie, in lijn met de EVOA-regelgeving, handhavend opgetreden. Daarmee is de handhavingslijn van mijn departement naar buiten duidelijk en adequaat geweest.

Wel stel ik vast dat, zoals de commissie signaleert, intern een aantal zaken niet goed gelopen is. Zo is er binnen de toenmalige VROM-inspectie lang gesproken over interpretatieverschillen van de regelgeving in het licht van de beoogde sloopmethode. Hierdoor was het voor de inspecteurs lange tijd niet duidelijk genoeg welke sloopmethode binnen de regelgeving zou passen. Tevens stel ik nu vast dat het beter was geweest dat, gezien de gevoeligheid van het dossier, de ambtelijke en de politieke top tussentijds werd geïnformeerd.

4. Reactie op de aanbevelingen van de commissie

Wat betreft de aanbevelingen van de commissie merk ik op dat ik deze grotendeels onderschrijf en zeer ter harte zal nemen. Ik zal hiernavolgend op alle aanbevelingen van de commissie ingaan.

4.1 Juridische deskundigheid

Aanbeveling:

1. Zorg voor voldoende, intern of extern benaderbare juridische deskundigheid om besluiten en acties te toetsen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Onderdeel van de versterking van het borgen van de juridische inbreng (compliance functie) is stelselmatige aandacht voor de uitvoering van taken die voortvloeien uit bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, om te voorkomen dat bepaalde EVOA gerelateerde taken die voortvloeien uit wetten en regels niet belegd zijn en dus niet worden uitgevoerd. Het gaat hier ook om juridische deskundigheid bij het uitvoeren van Nederlandse EVOA taken en verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen.

Ik ben van mening dat er in de huidige situatie binnen het ministerie en dus ook binnen de uitvoerende diensten voldoende juridische deskundigheid aanwezig is om besluiten en acties op juiste en tijdige wijze te toetsen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Ik zal ervoor zorg dragen dat daar in mijn ministerie ook in de toekomst op wordt toegezien.

De ILT beschikt over een eigen juridische dienst, direct aangestuurd door de Inspecteur-Generaal, die goed in staat is de EVOA-regels juridisch te toetsen. Ik verwijs in dit verband ook naar het gestelde onder 3.3. waar de

huidige, nieuwe Inspectiefilosofie van ILT wordt beschreven: het vanuit de wettelijke taken toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving. Met de voorgenomen overheveling van de EVOA-taken van Agentschap NL naar de ILT zal een bundeling van kennis plaats vinden en zal de juridische expertise op het gebied van de EVOA bij de ILT verder worden versterkt.

Daarnaast wijs ik erop dat de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) voor de bestuurskern van het nieuwe ministerie een coördinerende, borgende en adviserende rol heeft en ook voor de juridische onderdelen van de uitvoerende diensten toegankelijk en benaderbaar is.

De adviserende rol van HBJZ strekt zich ook uit tot beleidsvragen rond de EVOA-regelgeving, het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) en daaraan gerelateerde afvalregelgeving. HBJZ stelt alle voor lenM vereiste regelgeving op, ook voor het terrein van de EVOA en daarmee verwante regelgeving, zoals de implementatie van de Kaderrichtlijn afval. Door HBJZ wordt consequent aandacht besteed aan de juridische kwaliteit, de rol van de juridische functie en de juridische kennis bij de verschillende organisatieonderdelen van het ministerie (Chief Legal Officer-functie). Kernthema daarbij is het versterken van de «legal awareness». In de organisatie worden hiertoe, naast advisering op dossierniveau, trainingen en leidraden verzorgd over bijvoorbeeld EU-regels, wetgeving, subsidies en contracten.

Voor het topmanagement (DG's, IG, SG) worden met regelmaat trainingen op het gebied van rechtstatelijk handelen verzorgd door de Algemene Bestuursdienst.

Aanbeveling:

2. Ontwikkel een «format» voor het stelselmatig registreren van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze dienen door de desbetreffende organisatieonderdelen te worden uitgewerkt en (indien nodig) aan de bewindspersonen te worden voorgelegd. De commissie beveelt aan dat de Bestuursraad toeziet op een dergelijke uitwerking.

Deze aanbeveling verdient verdere uitwerking. De kern van de verantwoordelijkheid van leidinggevendenden is dat zij op juiste en vroegtijdige wijze toezien op het toepassen van relevante wet- en regelgeving, waarbij de ambtenaren eventuele spanning tussen uitvoeringseisen en het toepassen van regels tijdig melden bij de ambtelijke en politieke leiding.

Aanbeveling:

3. Verbeter de naleving door ambtenaren van wet- en regelgeving bij het opstellen en uitvoeren van beleid (compliancegedrag). Dat wil zeggen: draag er zorg voor dat leidinggevendenden toezien op het toepassen van wet- en regelgeving en dat de besluiten worden genomen op het juiste niveau (mandatering van bevoegdheden). Zorg er tevens voor dat eventuele spanning tussen uitvoeringseisen en het toepassen van regels gemeld wordt aan de ambtelijke en politieke leiding.

De aanbeveling vormt een continu proces dat binnen de huidige organisatie de nodige aandacht heeft en – zeker na de toepassing van de verbetermaatregelen – inmiddels voldoende borging kent voor een juiste toepassing van de regels. Ook het instellen van dossierteams versterkt de kennis en naleving van regelgeving.

4.2 Professionaliteit en integriteit

Ik stel vast dat binnen het huidige Ministerie van IenM inmiddels een aantal zaken beter is georganiseerd dan voordien. Een voorbeeld hiervan is dat binnen de ILT de inspectiefilosofie is vastgesteld. Dat was nog niet het geval ten tijde van de casus Otapan. De huidige inspectiefilosofie is niet langer gericht op het zoveel mogelijk door ambtenaren zelf oplossen van gesignaleerde problemen. Voorop staat nu dat de kerntaak is het vanuit de wettelijke taken toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Aan de onafhankelijke toezichtrol van de ILT wordt binnen de managementleergang van de ILT en in gesprekken met alle medewerkers van de inspectie aandacht besteed.

Binnen het departement bestaat brede overeenstemming dat de toezichttaak van de inspectie leidend moet zijn in haar handelen. Over de consequenties hiervan bestaan inderdaad nog verschillende beelden. Hierover wordt regelmatig overleg gevoerd tussen de verschillende organisatieonderdelen die een rol hebben in de keten.

De casus Otapan wordt binnen het Ministerie van IenM inmiddels gebruikt als leerervaring. Het voorkomen van rolvermenging, het tijdig delen van informatie, een adequate sturing en indien nodig escalatie, is inmiddels binnen het departement nu beter geborgd. Deze aspecten blijven wat mij betreft wel onze blijvende aandacht vragen.

De commissie doet een aantal aanbevelingen op het vlak van professionaliteit en integriteit. De commissie geeft aan dat het begrip «professionaliteit» in de tweede fase van het integratieproces nadere uitwerking verdient. Daarbij zal aandacht gegeven moeten worden aan de aspecten deskundigheid, politieke sensitiviteit en de maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid in de functie uitoefening.

Met de commissie ben ik van mening dat het werken aan een professionele organisatie of professionele medewerkers nooit stopt en we zullen dit in het verdere verloop van het integratieproces binnen IenM borgen.

Aanbeveling:

4. Draag er zorg voor dat complexe dossiers en/of politieke risicodossiers expliciet en tijdig als zodanig (h)erkend worden. Hiertoe zou de organisatie over een «early warning system» moeten beschikken, opdat het anticiperend vermogen wordt verhoogd en er niet meer achter de feiten wordt aangelopen. De verbetermaatregel over competenties verdient hierbij alsnog aandacht, zowel binnen Beleid als binnen de ILT, waar vanaf 2013 het cluster EVOA ondergebracht wordt.

Ik deel dit advies. Op dit terrein zijn de afgelopen periode binnen het departement belangrijke stappen gezet. Zo is de politiek-bestuurlijke sensitiviteit een belangrijke competentie die bij het aannamebeleid en scholing voor de meeste functies een belangrijke eis vormt. Door middel van cursussen, werkgroepen of informatiebijeenkomsten wordt deze competentie continu onderhouden en versterkt.

Aanbeveling:

5. Bespreek binnen de Bestuursraad hoe om te gaan met incidentele, complexe (uitvoering)problemen, waarvan de aanpak binnen de organisatie niet structureel is geregeld. Maak hierover duidelijke afspraken, met name over de gewenste rolverdeling binnen de driehoek beleid-uitvoering-toezicht en over de verantwoordelijkheid voor de regie.

Ik kan u mededelen dat een dergelijke werkwijze al geruime tijd gevolgd wordt bij de uitvoering van grote projecten. Ik neem de aanbeveling van de commissie over wat betreft de incidentaanpak elders binnen de organisatie.

Aanbeveling:

6. Ontwikkel criteria voor het instellen van dossierteams. Formeer een werkgroep die als doel heeft te beschrijven wanneer door wie een dossierteam kan worden geïnitieerd en welke rollen, taken en bevoegdheden ieder van de betrokken spelers hierbinnen moet krijgen. Ook de rol van de organisatieleiding dient hierin expliciet te worden beschreven, evenals de (frequentie van de) informatievoorziening aan de bewinds-persoon. De werkgroep evalueert welke (soorten van) grensoverschrijdend transport van afval tot problemen hebben geleid en gaat na of aan de hand hiervan criteria zijn op te stellen voor het tijdig instellen van een dossierteam. Daarnaast beveelt de commissie aan de dossierteams altijd projectmatig aan te sturen.

Op dit moment wordt reeds gewerkt met dossierteams. De wijze waarop de inrichting van dossierteams nog beter vorm kan worden gegeven heeft onze aandacht. We zullen kijken naar criteria voor de inzet van deze dossierteams en nemen de suggesties van de commissie uiteraard mee.

Aanbeveling:

7. Stel ten behoeve van de tweede helft van het integratieproces een integraal plan op, waarin alle elementen en acties in samenhang worden benoemd en uitgewerkt. Benoem een programmamanager voor deze fase van het integratieproces. Zorg ervoor dat in dit proces ontwikkeling, professionaliteit en de verbinding tussen de diverse diensten aandacht krijgen en rollen en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd.

Ik merk op dat het Ministerie van lenM sinds 1 oktober 2010 als zodanig functioneert en het integratieproces inmiddels is ingebed in de gehele organisatie. De ILT is vanaf 1 januari 2012 van start gegaan.

De aanbeveling van de commissie is onderdeel van de integrale aanpak van de veranderingopgave welke door de commissie als positief wordt beoordeeld.

Deze veranderingopgave wordt uitgevoerd onder regie van de SG, de DG's en de IG van lenM. De dienstspecifieke uitwerking is ondergebracht bij de betrokken dienstonderdelen. Op deze wijze worden draagvlak en betrokkenheid gewaarborgd. De coördinatie is in handen gelegd bij de directie HRM van het departement.

Aanbeveling:

8. Werk het begrip «professionaliteit» verder uit in de tweede fase van het integratieproces, met aandacht voor de volgende aspecten: deskundigheid; politieke sensitiviteit en de maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid in de functie uitoefening.

9. Werk systematisch aan duidelijkheid over rolopvattingen en de gesignaleerde noodzaak van een aanpak van de professionalisering van de beroepsuitoefening. Denk daarbij aan opleiding en training, maar vooral ook gezamenlijke evaluatie van concrete cases als bijvoorbeeld de Otapan.

Rolopvatting en integriteit hebben onze aandacht in het aannamebeleid, maar ook in de opleiding- (of) training van medewerkers, waarbij telkenmale aandacht wordt besteed aan juiste rolopvattingen en de stijl van leidinggeven en sturen. De door de commissie gevoerde groeps gesprekken over integriteit zijn een goed voorbeeld en zullen binnen lenM navolging krijgen.

In het kader van een goed integriteitbeleid acht ik het bieden van tegenspraak op de juiste momenten en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden van groot belang. Hoewel er geen indicaties zijn van problemen op dit vlak is de commissie van mening dat het belangrijk is om hier expliciet aandacht aan te besteden. Ik deel deze visie volledig.

Het werken aan het verbeteren van de integriteit is nooit af. Naast de rijksbrede integriteitsaanpak, zijn enkele specifieke lenM-trajecten gestart:

- a. Zo is eind 2012 is project «Moresprudentie» gestart. Vanuit dit project zullen in 2013 binnen de hele organisatie activiteiten worden ingericht om het gesprek over professionele integriteit, wat het is, wat het zou moeten zijn en hoe we hier handen en voeten aan kunnen geven. Hierbij moet gedacht worden aan ronde tafel gesprekken, het aanpassen van het Integriteit Management- en Control model (IMC) en actie-dagen in de diensten. Dit alles om met elkaar vorm en inhoud te geven aan het begrip integriteit.
- b. Daarnaast is binnen het project Digital Awareness is sinds de Otapan-casus aandacht voor professionele integriteit door met elkaar te praten over de cirkel van 25¹ en het daarin nemen van eigen verantwoordelijkheid. Dit concept wordt overigens ook met lenM als trekker interdepartementaal ingezet.
- c. Tenslotte kan ik melden dat aan alle de diensten van lenM via een aanschrijving gevraagd om in de acties voor het komende jaar extra op de dienst toegespitste acties in te richten die passen op het terrein van integriteit. Het gaat dan vooral om het verankeren van mogelijkheden voor tegenspraak (kennis van klokkenluiderregelingen tot zichtbaarheid van vertrouwenspersonen en de rol van het management hierbij) en het organiseren van dienstspecifieke activiteiten.

4.3 Aanbevelingen voor de uitvoering van de EVOA-taken

Aanbeveling:

10. Draag er zorg voor dat alle uit de EVOA-regels voortvloeiende taken een plaats krijgen binnen de organisatie. Dit betreft met name de volgende nog niet belegde taken: het verkrijgen van (voldoende mate van) zekerheid over de juistheid van de opgegeven hoeveelheid afvalstoffen voorafgaand aan het verlenen van de toestemming tot uitvoer en de beoordeling van de verwerkingsinrichting in het ontvangende land.

Dit advies van de commissie vereist nuancering. Bij de uitvoering van de EVOA hebben alle betrokken bevoegde autoriteiten de verantwoordelijkheid om na te gaan of de kennisgeving correct en volledig is ingevuld conform de bepalingen van de EVOA en de door de kennisgever opgegeven indeling (verwijdering of nuttige toepassing) in lijn is met het in Nederland geldende beleid dat is neergelegd in het LAP.

Als er twijfel is over de juistheid van de overgelegde informatie, dan is dit reden om aanvullende informatie van de kennisgever te eisen, navraag te doen bij de bevoegde autoriteiten in het land van verzending/ontvangst en zo nodig een vergunning voor overbrenging te weigeren. Als geen gegronde twijfel meer bestaat wordt vergunning verleend. Ik ben van mening dat deze werkwijze op juiste wijze geborgd is.

Uit de huidige EVOA vloeit niet voort dat al in de kennisgevingfase (dus voorafgaand aan het transport) door bezoek ter plekke nagegaan moet worden of een voorgenomen transport overeenkomt met de informatie op de kennisgeving. In de praktijk zal dit bij het merendeel van de transporten ook niet mogelijk zijn, simpelweg omdat bij het indienen van een kennisgeving de betreffende afvalstoffen vaak nog niet als zodanig fysiek aanwezig zijn bij de kennisgever. Als het gaat om de overbrenging van een sloopschip is deze mogelijkheid er wel.

¹ Eigen verantwoordelijkheid binnen een cirkel van 25 meter rond de werkplek.

Daar kan bij de aanvang van de kennisgevingsprocedure (bij twijfel) met de betrokken toezichthouders worden samengewerkt en ter plekke worden gecontroleerd.

Wat betreft het beoordelen van de verwerkingsinrichting in het ontvangende land, geeft de EVOA een duidelijk kader. In de «oude EVOA» (EEG 259/93) is namelijk in artikel 16 bepaald dat uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen verboden is indien de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in het ontvangende land niet met milieuhygiënisch verantwoorde methoden zullen worden beheerd. Dit betekent dat in geval van twijfel over de verwerking in het land van ontvangst, de bevoegde autoriteit van verzending navraag hiernaar moet doen, inlichtingen hierover moet inwinnen en in het uiterste geval bezwaar moet aantekenen.

In de «nieuwe» EVOA» (EG 1013/2006) heeft een verdere verduidelijking op dit punt plaatsgevonden. In artikel 49 is bepaald dat: «Indien de kennisgever of de bevoegde autoriteit in het land van bestemming kan aantonen dat de ontvangstinstallatie wordt beheerd volgens normen inzake menselijke gezondheid en milieubescherming die in het algemeen gelijkwaardig zijn aan met in de wetgeving van de Gemeenschap vastgelegde normen, mag worden vermoed dat de betrokken nuttige toepassing of verwijdering op ecologisch verantwoorde wijze wordt beheerd.»

Daarmee staat vast dat elke bevoegde autoriteit de verantwoordelijkheid heeft om in geval van niet-geborgd ecologisch beheer bezwaar te maken tegen de voorgenomen overbrenging door geen vergunning te verlenen. De gangbare praktijk bij overbrenging binnen EU lidstaten is, dat als het land van bestemming aangeeft dat de verwerking milieuhygiënisch verantwoord is, het land van verzending zich aan dit oordeel zal conformeren.

Waar het overbrenging naar (niet-)OESO landen betreft, is dit complexer en kan het beoordelen van kennisgevingen en het afgeven van de bijbehorende vergunningen per land verschillen. Indien na onderzoek gegronde twijfel bestaat, neemt Nederland de verantwoordelijkheid om geen vergunning te verlenen.

Aanbeveling:

11. Neem in het Sectorplan sloopschepen op dat de inventarisatie van schadelijke stoffen die bij de kennisgeving moet worden gevoegd, samengesteld dient te worden door een onafhankelijke, hiervoor gecertificeerde deskundige.

12. Waarborg dat bij de beoordeling van een kennisgeving het ontbreken van een (door een onafhankelijke partij opgestelde) inventarisatie van schadelijke afvalstoffen leidt tot een bezwaar tegen het transport.

Wat deze aanbeveling betreft verwijs ik naar de brief van 11 oktober 2011 (Kamerstuk 22 343, nr. 262) waarin al maatregelen worden genoemd. Een van die maatregelen is dat bij een kennisgeving voor overbrenging van een sloopschip de hoeveelheid afval in het sloopschip door een onafhankelijk onderzoek moet worden bewezen. Dit betekent dat de kennisgever door een onafhankelijke derde partij de in het sectorplan genoemde inventarisatie van gevaarlijke (afval)stoffen moet laten opstellen. Of het in dit kader mogelijk is om een certificatieregeling in te voeren, wordt nader onderzocht. Tevens kan ik u melden dat als uit de kennisgeving voor overbrenging van een sloopschip niet blijkt om welke afvalstoffen het gaat, bezwaar wordt gemaakt tegen de overbrenging.

Aanbeveling:

13. Pas de uitwerking van het toetsingskader in het Sectorplan sloop-schepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.

Niet alle juridische uitspraken zijn specifiek in het sectorplan genoemd, maar dit laat zich verklaren door het feit dat deze uitspraken betrekking hebben op en gevolgen hebben voor alle afvalstoffen en niet alleen sloop-schepen.

De uitspraken zijn in maart 2007 verwerkt in paragraaf 4.5 van het overkoepelende beleidskader in het LAP, waardoor ze vanaf dat moment van toepassing waren op alle sectorplannen van het LAP. Overigens wordt in de eerste helft van 2013 het LAP gewijzigd wegens de kaderrichtlijn afvalstoffen. De voorbereidingen voor die wijziging zijn inmiddels gestart, waarbij de conclusies en aanbevelingen van de commissie Otapan nadrukkelijk worden meegenomen, zowel voor aanpassing van het beleidskader als voor het sectorplan sloop-schepen.

Aanbeveling:

14. Pas de werkinstructie voor het beoordelen van het transport van sloop-schepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.

De commissie heeft terecht gewezen op een ongewenste passage in de werkinstructie, namelijk dat bij het ontbreken van bepaalde informatie in het sloopplan voor een sloop-schip, de overbrenging van het betreffende sloop-schip als nuttige toepassing moet worden gekarakteriseerd. Deze passage is inmiddels aangepast, in die zin dat de ingediende kennisgeving niet in behandeling zal worden genomen en overbrenging dus niet kan plaatsvinden.

Aanbeveling:

15. Ga binnen de Directie Duurzaamheid na of de beschikbare kennis en capaciteit met betrekking tot het thema grensoverschrijdend transport van afval en sloop-schepen in het bijzonder voldoende zijn.

16. Borg dat duidelijke afspraken worden gemaakt tussen het nieuwe onderdeel binnen de ILT die EVOA taken van het Agentschap NL krijgt overgedragen en de afdeling binnen de ILT die verantwoordelijk is voor de handhaving over het afgeven van kennisgevingen en over de wijze waarop de ILT hier opvolging aan geeft. Zorg dat tussen beide afdelingen duidelijke scheidslijnen worden aangebracht.

17. Zorg ervoor dat Beleid, Agentschap NL (of het nieuwe organisatieonderdeel dat de kennisgevingen gaat beoordelen) en de ILT (het onderdeel dat met de EVOA-handhaving is belast) gezamenlijk afspraken maken over datgene wat op welk moment en op grond van welke criteria door de verschillende deelnemers wordt ingebracht in het Tripartiet overleg, met het oog op een tijdige signalering van problemen.

Ik kan uw kamer hierover melden dat met ingang van 1 januari 2013 het cluster EVOA-kennisgevingen wordt overgeheveld van Agentschap NL naar de ILT. Ter voorbereiding daarop worden momenteel in overleg tussen alle betrokkenen heldere afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden, taakverdeling en werkwijze. Daarbij wordt ook gezien of een versterking van kennis en capaciteit binnen de betrokken organisaties gewenst is.

Tevens wordt gezien of het instellen van dossierteams voor risicovolle dossiers nadrukkelijker dan nu het geval is aandacht verdient. Wat sloop-schepen in het bijzonder betreft is momenteel een interdepartementaal dossierteam actief vanwege de discussie in Europa over een verordening inzake scheepsrecycling.

5. Moties en toezegging.

In het debat met uw kamer op 13 oktober 2011, zijn drie moties aangenomen, te weten:

1. Motie De Mos/Leegte/Van der Werf over borg staan van de aanvrager voor onvoorziene kosten (Kamerstuk 22 343, nr. 264);
2. Motie Leegte/De Mos over implementatie van de aanbevelingen (Kamerstuk 22 343, nr. 265);
3. Motie van Veldhoven over onderzoek naar de betrokken ambtenaren (Kamerstuk 22 343, nr. 267).
4. In het debat op 11 oktober 2011 is tevens door de toenmalige Staatssecretaris de toezegging gedaan om het bedrijfsleven te vragen welke belemmeringen men ervaart in de geldende milieuwetgeving om tot milieuvriendelijke oplossingen te komen.

5.1 Motie De Mos/Leegte/Van der Werf

In de motie van de leden De Mos/Leegte/Van der Werf (Kamerstuk 22 343, nr. 264) wordt de regering verzocht om bij vergunningsaanvraag voor export van afval te allen tijde een clause op te nemen waarin de aanvrager borg staat voor eventuele onvoorziene kosten. Deze clause is inmiddels in de procedure ingebouwd, zoals de kamer in het overleg van 2 februari 2012 is gemeld.

5.2. Motie Leegte/De Mos

In de motie van de leden Leegte/De Mos (Kamerstuk 22 343, nr. 265) wordt de regering verzocht de aanbevelingen van het rapport van het Verwey-Jonker Instituut uit te voeren.

Omdat de casus Otapan ook is opgenomen in het rapport van het Verwey-Jonker Instituut heeft mijn ambtsvoorganger de externe onderzoekscommissie Otapan gevraagd om bij haar onderzoek ook dit rapport te betrekken. In het rapport van de commissie is dan ook terug te vinden dat in de organisatie van het Ministerie van IenM zodanige maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om (integriteit-)schendingen te voorkomen.

Het algemene integriteitbeleid wordt regelmatig geëvalueerd en aangepast. Een van de elementen van het integriteitbeleid van de diverse organisaties en onderdelen behelst een vast onderdeel in het introductieprogramma van nieuw personeel dat voorziet in voorlichting over integriteit. Daarnaast komt integriteit aan de orde in de periodieke personeelsgesprekken. De door de commissie gehanteerde groeps gesprekken zullen in de organisatie worden voortgezet.

De klokkenluidersregeling is onverkort binnen mijn ministerie van toepassing, waarbij een bijzondere rol is weggelegd voor de leidinggevende, de vertrouwenspersoon en een externe commissie. Met ingang van 1 oktober 2012 is het Adviespunt klokkenluiders van start gegaan.

5.3. Motie van Veldhoven

In de motie van het lid Van Veldhoven (Kamerstuk 22 343, nr. 267) is verzocht onderzoek te doen naar de betrokken ambtenaren en de kamer te informeren over de disciplinaire maatregelen die mogelijk ter beschikking staan bij laakbaar gedrag van ambtenaren.

In zijn algemeenheid kan voor het treffen van disciplinaire maatregelen aanleiding bestaan indien een ambtenaar zich aan plichtsverzuim schuldig maakt dat hem individueel kan worden toegerekend. Daarbij is vereist dat de precieze aard en omvang en daarmee de ernst van het aan een

individuele ambtenaar te verwijten plichtsverzuim kan worden vastgesteld.¹

Conform de toezegging aan de Kamer in het overleg op 11 oktober 2011 hebben mijn Secretaris-Generaal en de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken – in hun positie van werkgever van betrokken ambtenaren – aan het Openbaar Ministerie gevraagd om de namen van de betrokken ambtenaren die in dit dossier in beeld zijn, kenbaar te maken. Die namen zijn ontvangen en vervolgens is formeel een vooronderzoek gestart naar het handelen of nalaten van betrokken ambtenaren.

Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat binnen de gegeven politieke context op individueel niveau niet steeds de juiste afwegingen zijn gemaakt en er te creatief naar een oplossing is gezocht. Echter daaruit is óók gebleken dat er geen sprake was van individueel optreden uit eigen belang maar veeleer van collectief handelen, en dat tekorten en kwetsbaarheden op organisatieniveau als belangrijke oorzaken van de ontspoorde Otapan-casus moeten worden beschouwd. Dat laatste blijkt ook uit het rapport van de commissie. Een en ander maakt dat de bevindingen uit het ingestelde onderzoek zoals die nu voorliggen, niet hebben geleid tot de voor het het treffen van disciplinaire maatregelen noodzakelijke overtuiging dat ambtenaren zich schuldig hebben gemaakt aan plichtsverzuim dat hen individueel kan worden toegerekend en verweten.

5.4. Toezegging

In het debat met uw kamer op 11 oktober 2011 is toegezegd het bedrijfsleven te vragen welke belemmeringen men ervaart in de geldende milieuregelgeving om tot milieuvriendelijke oplossingen te komen. Daarbij kan ik verwijzen naar een brief van 25 augustus 2011 (Kamerstuk 30 872, nr. 79) en de Duurzaamheidsagenda van 3 oktober 2011 (Kamerstuk 33 041, nr. 1). In beide stukken is een belangrijke plaats ingeruimd voor het waar mogelijk wegnemen van belemmeringen in de milieuregelgeving om te komen tot milieuvriendelijke oplossingen. Ik beschouw dit als een belangrijk punt dat voortdurend onze aandacht geniet.

6. Afsluitende reactie

Integriteit van de overheid, en dus ook van het ministerie van IenM, dient behoort boven iedere twijfel verheven te zijn. De door de commissie in het rapport aangereikte aanbevelingen neem ik zeer serieus. Ze helpen het ministerie om de professionaliteit, rolvastheid, communicatie en regie, in het bijzonder als het gaat om niet alledaagse, complexe zaken verder te optimaliseren. Voor een aantal aanbevelingen geldt dat ze reeds deel uit maken van de hedendaagse werkwijze. Voor de overige aanbevelingen geldt dat we ze zo spoedig mogelijk ter hand zullen nemen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

¹ Mogelijke disciplinaire maatregelen zijn vastgelegd in artikel 81 van het Algemeen rijksambtenarenreglement en lopen uiteen van een berisping tot ontslag.