

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2019

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Middels deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, over de invulling van een aantal toezeggingen die zijn gedaan tijdens recente overleggen met uw Kamer.¹

Allereerst zal ik in hoofdlijnen ingaan op de inzet van de extra middelen door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Zoals het kabinet in de voorjaarsnota 2019 heeft opgenomen, worden op de lenW-begroting middelen toegevoegd voor de ILT om urgente knelpunten aan te pakken en invulling te geven aan de risicogerichte aanpak. Het betreft 10 miljoen euro in 2019, 12 miljoen euro in 2020, en vanaf 2021 structureel 15 miljoen euro op jaarbasis. Deze middelen zullen worden gebruikt voor versterking van de handhavingscapaciteit, zoals ik uw Kamer reeds heb gemeld.

Daarnaast geef ik in deze brief invulling aan enkele andere toezeggingen die de ILT betreffen. Aan de hand van het programma «Emissies en lozingen scheepvaart» werk ik uit hoe de ILT invulling geeft aan doelmatigheid en doeltreffendheid en hoe kwantitatieve en kwalitatieve gegevens daarbij worden betrokken. Tevens zet ik uiteen wat de implicaties zijn geweest van minder inzet op milieuhandhaving op zeeschepen als gevolg van de thema-actie op containerschepen naar aanleiding van het incident met de «MSC Zoe». Tot slot kom ik terug op de verhouding van de systematiek van de ILT-brede Risicoanalyse (IBRA) tot het begrip Brede Welvaart.

¹ Het betreft twee Algemene Overleggen (AO's) met de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat: het AO toezicht en handhaving op 28 mei jl. (Kamerstuk 35 000 XII, nr. 86) en het AO Maritiem op 29 mei jl. (Kamerstuk 31 409, nr. 250) en daarnaast het VAO toezicht en handhaving op 13 juni jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 93, item 6).

Toedeling extra middelen en brede wervingsopgave

In het Meerjarenplan van de ILT dat ik uw Kamer op 18 september jl. heb doen toekomen² en in de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting van artikel 24 van de begroting van het Ministerie van IenW³ ben ik ingegaan op het omvangrijke veranderprogramma van de ILT. De ILT ontwikkelt zich de komende jaren naar een toezichthouder die informatiegestuurd werkt. Op basis van de IBRA wordt bepaald wat de grootste maatschappelijke risico's zijn op het werkkterrein van de ILT. Hierop wordt gericht toezicht gehouden. Om flexibel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en risico's, organiseert de ILT het toezicht meer gericht in tijdelijke programma's.

De extra middelen die beschikbaar zijn gekomen zullen worden ingezet om de handhaving te versterken, zodat van daaruit de programma's kunnen worden voorzien van benodigde capaciteit. Op deze manier komen de extra middelen ten goede aan de grootste risico's terwijl er ook voldoende aandacht is voor de wettelijk verplichte handhavingstaken van de ILT, conform de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Kröger en Laçin⁴.

De beoogde uitbreiding van de inspectiecapaciteit kan zowel door extra inspecteurs te werven als door het onderhouden en waar nodig verbeteren van het opleidingsniveau van de huidige medewerkers. In de beleidsdoorlichting van artikel 24 is expliciet geadviseerd om aandacht te besteden aan de kennis van ILT-medewerkers. Aan deze aanbeveling zal in de komende periode inhoud gegeven worden.

Uitbreiding van de capaciteit vraagt een goede voorbereiding en systematische aanpak. Zeker omdat de ILT de komende jaren ook met een grote uitstroom geconfronteerd wordt van zittende medewerkers die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Naast de extra middelen zal de ILT zich dus ook om deze reden actief op de arbeidsmarkt moeten profileren.

Het informatiegericht werken maakt het wenselijk om data-scientists te werven. Tegelijkertijd zal ook ingezet worden op het behouden en versterken van het vakmanschap van de inspecteurs. Omdat de ILT ook het bestuurlijke toezicht gericht op de governance van ondernemingen wil intensiveren, zijn tevens medewerkers noodzakelijk met een bestuurlijke, bedrijfskundige en sociaalwetenschappelijke achtergrond.

Dergelijke veranderingen kunnen niet van de ene op de andere dag volledig worden doorgevoerd. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het sowieso niet mogelijk om binnen één jaar een dergelijke verandering tot stand te brengen, maar ook de absorptiekracht van de ILT zelf maant tot voorzichtigheid. Veranderingen moeten beheerst tot stand gebracht worden, gelijk met de uitrol van nieuwe werkzaamheden. Ook de huidige reorganisatie van de ILT moet op een zorgvuldige manier afgerond worden. Dat betekent dat de werving waarmee dit jaar wordt begonnen in de komende jaren door zal lopen.

Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid

In de beleidsdoorlichting van artikel 24 wordt duidelijk dat het moeilijk te meten is of de ILT doeltreffend en doelmatig haar werk invult. Aangezien deze problematiek Rijksbreed speelt is het Ministerie van Financiën het programma Inzicht op Kwaliteit gestart. Het doel van deze operatie is om meer inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en daarnaar te

² Kamerstuk 35 000 XII, nr. 4.

³ Kamerstuk 32 861, nr. 46.

⁴ Kamerstuk 32 861, nr. 50.

handelen, waardoor de maatschappelijke toegevoegde waarde van publieke inspanningen wordt vergroot. Aanleiding is de breed gedeelde opvatting dat burgers recht hebben op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen – en de constatering dat we dat nu niet altijd volledig weten.⁵

Ook over de kwaliteit van het toezicht wordt in bredere zin gesproken. Zo gaat de Inspectieraad in het kader van de Wetenschapsagenda Toezicht ook onderzoek doen naar de vraag hoe maatschappelijke effecten van toezicht beter in kaart gebracht kunnen worden.

Parallel aan deze trajecten wil de ILT reeds starten met het ontwikkelen van een systematiek om meer zicht te geven op het effect dat zij bereikt met haar werk: wat verandert er door haar toedoen in de buitenwereld? Deze systematiek wordt in de programma's uitgewerkt. Hieronder wordt de beoogde methodiek voor effectmeting beschreven en geïllustreerd aan de hand van het programma «Emissies en lozingen scheepvaart».

In de IBRA is duidelijk geworden dat de zwaveluitstoot van zeeschepen aanzienlijke maatschappelijke schade oplevert op het gebied van gezondheid van mensen en het leven in zee. Deze schade is het uitgangspunt ofwel de nulsituatie voor programmering. Hieraan wordt dan ook het hoofddoel van het programma gerelateerd: het verlagen van zwavelemissies door scheepvaart.

Niet altijd is hard te maken dat het hoofddoel van een programma gerealiseerd wordt als gevolg van inspanningen van de ILT. De verlaging kan ook door toedoen van de sector zelf ontstaan (en bijvoorbeeld afspraken zoals de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens). Een causaal verband tussen de ILT inzet en het bereikte effect is – op het niveau van het hoofddoel – vaak lastig aan te tonen.

De ILT kiest er vooralsnog voor om te werken met plausibiliteit in plaats van causaliteit. Via een logische redenering wil de ILT aannemelijk maken dat haar inzet het gewenste maatschappelijk effect sorteert. De hoofd-doelen van programma's zijn daartoe uitgewerkt naar concretere en beter meetbare operationele doelstellingen. De operationele doelen zijn zodanig opgezet dat aannemelijk te maken is dat bij realisatie ervan ook de realisatie van het hoofddoel – en dus het maatschappelijk effect – dichterbij gekomen is.

Eén van de operationele doelen van het meerjarige programma «Emissies en lozingen scheepvaart» is bijvoorbeeld om gebruik te maken van *remote sensing* technieken: schepen met bestemming Nederland moeten tijdens het varen al gescreend kunnen worden op emissies. De inspecties en monsternames die daarop volgen in de haven zijn daardoor beter gericht. Met deze informatiegestuurde inspecties is de kans groter dat overtreders worden opgespoord. De ILT acht het plausibel dat dit operationele doel leidt tot het hoofddoel (vermindering van zwavel-emissies). Schepen die teveel emissies uitstoten worden opgespoord en aangepakt. Daarnaast zal de naleving en dus de emissiereductie bevorderd worden doordat reders zich realiseren dat ze op de Noordzee en bij binnenkomst in Nederlandse havens via *remote sensing* technieken bij de ILT in beeld zijn.

Aan de operationele doelstellingen worden indicatoren en prestatiegegevens gekoppeld, zodat de doeltreffendheid gemonitord kan worden. Voorbeelden van deze indicatoren zijn:

⁵ Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31 865, nr. 126.

- het aantal inkomende schepen dat door snuffelpalen is gedetecteerd in relatie tot het totaal aantal inkomende schepen (dekking remote sensing);
- het aantal schepen waarvan door inzet van remote sensing technieken zoals de snuffelpaal aangegeven wordt dat ze potentieel in overtreding zijn (mate van naleving);
- Percentage als risicovol gedetecteerde schepen dat aan een inspectie onderworpen is (hoe informatiegestuurd wordt er geïnspecteerd);
- Percentage inspecties waarbij overschrijdingen/overtredingen zijn gevonden;
- Hoeveelheid zwavelemissies door scheepvaart.

Bij het meten van resultaten wordt ook de inzet van geld en middelen gemonitord (doelmatigheid). De methodiek van effectmeting en verantwoording van programma's is nog in ontwikkeling. Zij moet haar inbedding krijgen in de sturing en verantwoordingsmethodiek van de gehele ILT. In de programma's wordt momenteel gewerkt aan het ontwikkelen van de juiste indicatoren en het ontsluiten van de benodigde databronnen daarvoor. De looptijd van het programma is enkele jaren.

Handhaving zeeschepen

Naar aanleiding van het verlies van 342 containers door de «MSC Zoe», heeft de ILT de huidige naleving onderzocht van de internationale regels op het gebied van het vastzetten van containers. Dit in relatie tot een eerder vergelijkbaar uitgevoerd onderzoek in 2010. De ILT heeft een thema-actie op 70 zeeschepen die containers vervoeren uitgevoerd in samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam.

Als gevolg hiervan waren, gedurende de periode van de thema-actie (zo'n 50 inspectiedagen), de betrokken ILT inspecteurs niet beschikbaar voor andere inspecties. Het betrof tijdelijk minder reguliere inspecties op Nederlandse en buitenlandse schepen die Nederland aandoen. Schepen die geormerkt zijn in een hogere risicoklasse zijn wel geïnspecteerd conform de (internationale) verplichtingen. De ILT monitort wat de consequenties zijn van de gemiste inspecties op de afgesproken inspectie-aantallen om, indien nodig, bij te sturen.

Brede Welvaart

Welvaart wordt vaak afgemeten aan het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Omdat welvaart niet alleen door economische groei, maar ook door aspecten als gezondheid, inkomen, onderwijs, veiligheid, milieu en geluk wordt bepaald hebben de Universiteit van Utrecht en de Rabobank gezamenlijk de Brede Welvaartsindicator (BWI) ontwikkeld. De BWI is geregionaliseerd voor alle provincies en arbeidsmarkten en kan dienen als startpunt om de regionale knelpunten vanuit een breder perspectief aan te pakken.

Het CBS heeft de jaarlijkse ontwikkelingen in de welvaart middels de Monitor Brede Welvaart in beeld gebracht. Deze monitor kijkt naar de ontwikkelingen op economisch, ecologisch en sociaal-maatschappelijk vlak. Het CPB, PBL en SCP dragen bij aan de ontwikkeling van deze monitor.

De IBRA is ontwikkeld om te bepalen waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn binnen de toezichttaken van de ILT. De IBRA is daarmee een belangrijk onderdeel voor de prioritering van capaciteitsinzet op ILT-taken en dient daarmee een ander doel dan de BWI. Tot nog toe is de IBRA voor publicatie altijd aan wetenschappers van onder andere het PBL

en het RIVM voorgelegd en wordt hun feedback gebruikt in de doorontwikkeling.

Net als in de BWI en Monitor Brede Welvaart, beperkt de ILT zich in de IBRA niet alleen tot financiële of economische factoren. Naast economische schade wordt in de IBRA de fysieke schade, gezondheidsschade en milieuschade berekend. Deze schades worden in geld uitgedrukt, zodat zij onderling vergelijkbaar worden.

Vanzelfsprekend beperkt de IBRA zich tot de taken die de ILT heeft: de ILT werkt aan veiligheid, zekerheid en vertrouwen in transport, infrastructuur, milieu en wonen. Dat betekent dat elementen uit de BWI als onderwijs of baan zekerheid niet opgenomen zijn in de IBRA. De IBRA is een groei-model. In de doorontwikkeling van de IBRA kan worden verkend of elementen uit de BWI en Monitor Brede Welvaart van toegevoegde waarde kunnen zijn. Om hier een goed antwoord op te kunnen geven zal de ILT bij de ontwikkeling van de IBRA samen met betrokken partijen onderzoeken welke elementen een aanvulling op de huidige IBRA kunnen zijn.

Tot slot

Ik vertrouw erop hiermee voldaan te hebben aan mijn toezeggingen aan uw commissie. In het Meerjarenplan ILT dat ik u op Prinsjesdag zal doen toekomen, zal ik meer gedetailleerd ingaan op de inzet van de extra middelen, de inzet van de capaciteit op de verschillende werkgebieden, alsmede de invulling van de wettelijke verplichtingen.

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