

Beleidsdoorlichting Handhaving en Toezicht ministerie van IenW

Evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Inspectie
Leefomgeving en Transport (ILT)

Inspectie
Leefomgeving en Transport

Beleidsdoorlichting Handhaving en Toezicht ministerie van IenW

Evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Inspectie
Leefomgeving en Transport (ILT)

Eindrapport

Den Haag, 5 / 12 / 2018

Auteur: Ir. B.P.A. (Bill) van Mil
Mr. P.C.H. (Paul) van Dijk
Ir. F.T. (Freek) Kuipéri
A.M. (Anne Marit) Popma, MSc.

Status: Definitief

Samenvatting

Wettelijk is het verplicht om begrotingsartikelen in de Rijksbegroting periodiek (tenminste eens in de zeven jaar jaar) te evalueren in een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 24 Handhaving en Toezicht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in de periode 2012 tot en met 2017. De uitgaven onder dit begrotingsartikel bestaan volledig uit de bijdrage aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). KWINK groep heeft de beleidsdoorlichting uitgevoerd in samenwerking met experts prof.dr. Ira Helsloot, prof.dr. Roel in 't Veld en prof.dr. Bert van Wee. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van IenW en Financiën, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de ILT en ABDTOPConsult.

In deze samenvatting beschrijven we ten eerste de afbakening en de gehanteerde aanpak in de beleidsdoorlichting. Ten tweede beschrijven we de beleidstheorie en de context waarbinnen de ILT opereert. Ten derde beschrijven we de conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de governance. We sluiten de samenvatting af met de aanbevelingen.

Afbakening en aanpak

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op uitgaven binnen artikel 24 en 97 van de begroting van het ministerie van IenW.

De beleidsdoorlichting richt zich op de uitgaven van het ministerie van IenW aan de ILT. Het onderzoek heeft betrekking op uitgaven binnen artikel 24 en 97 van de begroting van het ministerie van IenW. De ILT voert ook taken uit in opdracht van andere ministeries. Deze taken vallen buiten de scope van dit onderzoek (bijvoorbeeld de Autoriteit Woningcorporaties). De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2012 tot en met 2017.

De standaard beleidsdoorlichtingsvragen zijn aangevuld met drie hoofdvragen.

Voor de uitvoering van een beleidsdoorlichting bestaat een standaard set met 15 te beantwoorden vragen die is vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Echter, artikel 24 is geen regulier beleidsartikel maar omvat de toezicht- en handavingsopgave vanuit een groot aantal andere beleidsartikelen. Gelet op de aard en het doel van het beleidsartikel is daarom gekozen om, aanvullend op de 15 RPE-vragen, drie hoofdvragen te onderzoeken:

- 1. Doeltreffendheid.** Op welke wijze heeft de ILT in de onderzoeksperiode invulling gegeven aan haar wettelijke taken, in welke mate is daarmee bijgedragen aan (a) de gestelde doelen op het gebied van toezicht en handhaving en aan (b) de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de opgedragen taakvelden? En welke concrete verbetermogelijkheden zijn er?
- 2. Doelmatigheid.** In welke mate heeft de ILT haar bijdrage binnen de opgelegde randvoorwaarden efficiënt weten te realiseren? En welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?
- 3. Governance.** In welke mate beïnvloedt de huidige governance binnen het ministerie van IenW de antwoorden op deze vragen en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?

De aanpak bestaat uit een combinatie van het bestuderen van bestaand onderzoeksmateriaal en het onderzoeken van zes casussen.

De standaard methodiek voor een beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek op basis van bestaand onderzoeksmateriaal. In deze beleidsdoorlichting constateren we dat er onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar is om tot een conclusie te komen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT als inspectieorganisatie. Daarom hebben we aanvullend onderzoek uitgevoerd door zes casussen nader te onderzoeken:

- a. Vergunningverlening en toezicht rijdend materieel rail.
- b. Toezicht op Schiphol.
- c. Toezicht productie en handel gevaarlijke stoffen (REACH).
- d. Vergunningverlening import en uitvoer van afval (EVOA).
- e. Toezicht op keuring van zeeschepen door klassebureaus.
- f. Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD), fraudezaak medische certificaten vliegend personeel.

In het kader van deze casussen is een feitenonderzoek uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met onder meer vertegenwoordigers van brancheverenigingen, onder toezicht staande organisaties, samenwerkingspartners, de betrokken directie op het ministerie van IenW en de ILT.

Om tot antwoorden op de hoofdvragen te komen maken we onderscheid tussen de analyse van indicatoren en de analyse van toetsingscriteria die randvoorwaardelijk zijn voor doeltreffendheid (*effectgericht, deskundig, transparant, empowering en onafhankelijkheid van de sector*), doelmatigheid (*efficiënt georganiseerd, doorlooptijden/snelheid, administratieve lasten en samenwerking*) en governance (*institutioneel kader, samenwerking, onafhankelijkheid van beleid en verantwoordingsgericht*).

In de conclusies maken we onderscheid tussen vier mogelijke niveaus om de hardheid van onze conclusies te duiden, van zwaar naar licht: 'we concluderen dat...', 'we hebben indicaties dat...', 'we hebben voorzichtige aanwijzingen dat...', 'we kunnen niet concluderen dat...'.

Beleidstheorie en context

Toezicht op vervoers- en watersystemen en de leefomgeving

De algemene doelstelling van beleidsartikel 24 is: 'Het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving'. Veiligheid en duurzaamheid zijn publieke belangen die niet vanzelfsprekend worden geborgd zonder overheidsingrijpen. Dat komt doordat de voortbrenging van producten en diensten kan leiden tot externe effecten zoals het ontstaan van onveiligheid, gezondheidsschade of schade aan milieu en omgeving.

In wet- en regelgeving betreffende vervoers- en watersystemen en de leefomgeving zijn daarom regels, verplichtingen en eisen opgelegd aan onder meer bedrijven, organisaties en overheidsinstanties om publieke belangen als veiligheid en duurzaamheid te borgen. Er is toezicht nodig om te borgen dat degene op wie de regels betrekking hebben zich ook daadwerkelijk aan deze regels houden. Zonder toezicht ontstaat *moral hazard*, om de winst te maximaliseren door niet volgens de regels te handelen. En zonder toezicht is er geen mechanisme om te controleren of bedrijven en organisaties zich aan de regels houden (als gevolg van informatie-asymmetrie).

Het functioneren van de ILT dient te worden beschouwd in het licht van de historische ontwikkeling van de organisatie. Daarnaast heeft de ILT gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode verschillende veranderingen doorgemaakt.

Met het instellingsbesluit van 14 december 2011 is de organisatie ILT opgericht. De uitvoering van de wettelijke taken vindt plaats in domeinen die voortkomen uit de inspectiediensten die zijn samengevoegd tot de ILT, zijnde de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie. Domeinen waarop de ILT toezicht houdt zijn 'Rail en Wegvervoer', 'Scheepvaart', 'Luchtvaart', 'Afval Industrie en Bedrijven', 'Wonen', 'Water en Producten' en (sinds 1 juli 2015) 'Autoriteit Woningcorporaties'.

De ILT is gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode (2012 tot en met 2017) sterk in beweging geweest. Een deel van de veranderingen betreft de organisatie van de ILT, waaronder het vertrek van de Kernfysische Dienst (KFD) uit de ILT en het integreren van Autoriteit Woningcorporaties (voorheen CFV, Centraal Fonds Volkshuisvesting) in de ILT. Een aantal veranderingen komt voort uit nieuwe en veranderde regelgeving. Ook heeft de ILT te maken gehad met taakstellingen (zie paragraaf 4.1.2). De veranderingen hebben effect gehad op de organisatie (het aantal fte dat binnen de ILT werkzaam is) en de middelen die de ILT ontvangt voor haar taken. Tot slot is de ILT in 2016 gestart met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe Koers ILT 2021. Deze Koers bestaat uit vier pijlers: 1) de ILT werkt risicogestuurd; 2) de ILT is open over resultaten; 3) de ILT reflecteert en signaleert; en 4) betere efficiency en dienstverlening.

Conclusies

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid definiëren we als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (relatie tussen activiteiten van de ILT en het effect in de maatschappij).

Op basis van een analyse van het verband tussen de activiteiten van de ILT en het effect in de samenleving kunnen we geen conclusie trekken over de mate waarin de ILT doeltreffend functioneert.

Dat komt doordat geen systematische monitoring van productieaantallen, nalevingspercentages en effectindicatoren heeft plaatsgevonden en verbanden tussen deze drie elementen niet inspectiebreed en systematisch zijn onderzocht en geanalyseerd. Daardoor is overigens ook niet vast te stellen of de doeltreffendheid is toegenomen met de koerswijziging die in 2016 is ingezet (waarbij de focus is verschoven van het bevorderen van naleving naar het realiseren van maatschappelijk effect).

Op basis van een analyse van de indicatoren uit de Rijksbegroting kunnen we geen conclusie trekken over de doeltreffendheid van de ILT.

De kwantitatieve indicatoren die zijn opgenomen bij beleidsartikel 24 in de Rijksbegroting zeggen alleen iets over de aantallen controles en daarmee nog niets over het hiermee bereikte effect (minder controles zouden immers ook tot meer effect kunnen leiden). In aanvulling daarop merken we op dat er een verkeerde prikkel uitgaat van deze focus op productieaantallen. Het nodigt de ILT uit tot het realiseren van de geplande aantallen (de *output*) in plaats van tot het realiseren van naleving en van effecten in de maatschappij (de beleidsdoelstelling). Uit de indicatoren van de Rijksbegroting blijkt overigens dat de ILT de geplande aantallen audits, objectinspecties en convenanten in de beleidsdoorlichtingsperiode telkens niet haalt, een enkele uitzondering daargelaten.

Enerzijds hebben we voorzichtige aanwijzingen dat de ILT op een aantal onderdelen doeltreffender is geworden. Anderzijds hebben we indicaties dat de ILT op een aantal onderdelen (nog) niet doeltreffend functioneert en concluderen we dat verbetering mogelijk is.

Ten eerste blijkt uit onafhankelijke onderzoeken over het functioneren van de ILT dat de ILT doeltreffender kan opereren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie over de Fyra uit 2015, uit de SWOT-analyse uit 2016 en uit het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol uit 2017.

Ten tweede blijkt uit ons aanvullend casuonderzoek naar het functioneren van de ILT op een aantal toetsingscriteria, dat de ILT beperkt effectgericht en transparant functioneert. Daarnaast hebben we indicaties dat de deskundigheid van de ILT onder druk staat. We onderbouwen dit met onze bevindingen per toetsingscriterium:

1. We concluderen dat de ILT tussen 2012 en 2015 beperkt *effectgericht* opereerde. Sindsdien zijn er indicaties dat de effectgerichtheid is toegenomen maar er zijn nog veel kansen om de effectgerichtheid te vergroten. Zo slaagt de ILT er nog niet in om allocatie van capaciteit en middelen daadwerkelijk op basis van risico's te laten plaatsvinden. Ook wordt de gewijzigde focus op het realiseren van maatschappelijk effect door externe stakeholders nog nauwelijks herkend. Tot slot wordt de ILT belemmerd in de effectgerichtheid omdat er geen duidelijk, up-to-date en eenduidig overzicht met taken voor handen is waardoor de ILT mogelijk taken of risico's over het hoofd ziet.
2. We hebben enerzijds indicaties dat de *deskundigheid* en gedrevenheid van individuele inspecteurs goed is, maar anderzijds hebben we ook indicaties gekregen dat de deskundigheid van de ILT onder druk staat. Een aantal zorgen betreffende de deskundigheid is naar voren gekomen. Ten eerste de hoge uitstroom, terwijl nieuwe mensen vaak pas worden aangenomen als de medewerkers die ze moeten opvolgen al vertrokken zijn. Ten tweede worden medewerkers ingezet in andere sectoren dan de sector waarin ze altijd hebben gewerkt en waarin ze veel ervaring en expertise hebben. Ten derde is het aantrekken van deskundig personeel complex voor de ILT.
3. We concluderen dat de ILT beperkt *transparant* was gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode. Er zijn weliswaar een aantal zaken verbeterd in de afgelopen jaren, maar er is tegelijkertijd nog veel winst te behalen door transparanter te worden richting onder toezicht staanden, samenwerkingspartners en de samenleving. Zo is informatie over de interpretatie van normen en over het verloop van (vergunning)procedures vaak niet duidelijk en/of niet goed te vinden en wordt in verschillende casussen aangegeven dat de ILT moeilijk te bereiken is (de website is onduidelijk en contact opnemen kan alleen via een algemeen nummer).
4. We hebben indicaties dat de ILT meer is gaan inzetten op *empowerment* van partijen om (zelf) aan de wet- en regelgeving te voldoen, bijvoorbeeld door meer in contact te treden met sectoren (en vragen te beantwoorden) en door brancheorganisaties te helpen om goede informatie te verstrekken aan hun leden over het voldoen aan de wet- en regelgeving.
5. We maken onderscheid tussen de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector(en) waarop de ILT toezicht houdt en de onafhankelijkheid ten opzichte van het kerndepartement. We concluderen dat de ILT *onafhankelijk van partijen in de sector* opereert. Op de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van het beleidsdepartement gaan we in bij het thema governance (pagina VIII van deze samenvatting).

Doelmatigheid

We maken onderscheid tussen doelmatigheid van het beleid (de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd) en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (relatie tussen input van middelen en output). Per conclusie beschrijven we of het de doelmatigheid van het beleid of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft.

Op basis van een analyse van het verband tussen de input en de effecten van het beleid kunnen we geen conclusie over de doelmatigheid van het beleid trekken, omdat het bereikte effect in de periode 2012 tot en met 2017 niet systematisch in beeld is gebracht (zoals ook al is aangegeven bij de conclusies over doeltreffendheid).

Doelmatigheid van het beleid gaat over de verhouding tussen kosten enerzijds en bereikte effecten anderzijds en deze bereikte effecten zijn niet goed in beeld. Wel kan worden vastgesteld dat de ingezette middelen zijn afgenomen: tussen 2012 en 2017 is een structurele korting op het budget van 16,5 miljoen doorgevoerd (11,3% van het budget in 2012).

Op basis van een analyse van de doelmatigheidsindicatoren in de Rijksbegroting kunnen we geen conclusie trekken over de doelmatigheid van het beleid. Wel vormt de analyse van de doelmatigheidsindicatoren een indicatie dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan worden verbeterd.

We hebben een analyse gemaakt van de geplande en gerealiseerde scores in de periode 2012 tot en met 2017 op de acht doelmatigheidsindicatoren die het ministerie van IenW en de ILT zelf onderscheiden in de Rijksbegroting. Hieruit volgt het beeld dat de normen die de ILT zichzelf heeft opgelegd voor de indicatoren vijf tot en met acht niet zijn gehaald, op een enkele uitzondering na. Het gaat om de volgende indicatoren: saldo baten en lasten (indicator vijf), doorlooptijden van vergunningen (indicator zes), wachttijden informatiecentrum (indicator zeven) en het percentage gegrond verklaarde bezwaren (indicator acht). Voor indicator vijf en acht past daarbij de nuance dat de norm vooral uitdrukking geeft aan een ambitie en niet zozeer aan een realistisch streven (0% afwijking tussen baten en lasten, 0% gegronde bezwaren). Bij de overige indicatoren (een tot en met vier, namelijk kostprijzen per productgroep, uurtarieven, omzetten per productgroep, aantal fte's) is het beeld gemengd maar ook onduidelijk (door veranderingen in definities en wijze van meten).

Bij het voorgaande plaatsen we de kanttekening dat deze doelmatigheidsindicatoren naar ons oordeel weinig zeggen over de doelmatigheid van het beleid, omdat ze geen indicatie geven over de relatie tussen kosten enerzijds en effecten anderzijds. Voor de indicator over de uurtarieven geldt dat deze wel een indicatie vormt voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (omdat een lage overhead leidt tot een lager tarief).

Op grond van ons onderzoek naar de toetsingscriteria die verband houden met de doelmatigheid concluderen we dat er nog diverse mogelijkheden zijn om de doelmatigheid te verbeteren.

Er zijn weliswaar besparingen gerealiseerd door het treffen van maatregelen bij de ondersteunende functies en het efficiënter organiseren van diverse processen in het primaire proces, toch is op een aantal onderwerpen nog duidelijke doelmatigheidswinst te bereiken:

1. We concluderen dat de ILT efficiënter kan worden georganiseerd. Er zijn weliswaar besparingen gerealiseerd door het treffen van maatregelen bij de ondersteunende functies en het efficiënter organiseren van diverse processen in het primaire proces, toch is op een aantal onderwerpen nog duidelijke efficiëntiewinst te bewerkstelligen (waaronder toedeling middelen aan sectoren, ondersteuning werkprocessen door ICT, het terugdringen van ziekteverzuim).
2. We concluderen dat de ILT de eigen normen niet haalt als het gaat om het tijdig doorlopen van vergunningverleningstrajecten. Sommige stakeholders zijn desondanks positief over de snelheid die de ILT weet te realiseren, maar er zijn ook stakeholders die vooral voorbeelden aandragen waarbij lang wordt gewacht op de ILT (bijvoorbeeld op verslaglegging van audits en op antwoorden die moeten volgen op vragen die aan de ILT zijn gesteld).
3. We hebben indicaties dat de ILT oog heeft voor het beperken van de administratieve lasten, binnen de geldende wetgeving. Over het algemeen worden de administratieve lasten positief of neutraal beoordeeld door de onder toezicht staande sectoren.
4. We hebben indicaties dat de samenwerking met andere toezichthouders is verbeterd, maar ook dat er nog ruimte is deze verder te verbeteren.

Governance

Met governance bedoelen we de relaties binnen het ministerie van IenW (de relatie tussen de eigenaar, de SG van het ministerie van IenW, de beleidsdirecties van het ministerie van IenW en de ILT). Hierbij gaat het vooral om de samenwerking, onafhankelijkheid en verantwoording.

We hebben indicaties dat de governance tussen de ILT en het ministerie van IenW op een aantal punten de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT belemmert.

Eenzijds concluderen we dat de afspraken zoals ze in regels vastliggen geen belemmering hoeven te vormen. Anderzijds hebben we indicaties dat in de praktijk de wijze waarop wordt samengewerkt bij planvorming en realisatie (rolinvulling) niet optimaal bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT. Daarnaast constateren we dat er op papier waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening in individuele gevallen is, maar in de praktijk blijkt dat deze beperkt kan worden zonder dat dit kenbaar wordt. Tot slot concluderen we dat verbeteringen in de verantwoording mogelijk zijn.

Hierna volgen onze bevindingen per toetsingscriterium die deze conclusie onderbouwen:

1. We concluderen dat het huidige *institutionele kader* op zichzelf geen belemmering vormt voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht. Wel hebben we 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. Zo zien we ten eerste dat de terminologie zoals gehanteerd in het agentschapsmodel en de sturingsrelaties tot onduidelijke verwachtingen leidt en constateren we ten tweede dat de afspraken veel ruimte bieden voor de invulling door betrokkenen.
2. Er zijn indicaties dat de *samenwerking* tussen ministerie van IenW en de ILT in de afgelopen jaren is versterkt, maar ook dat er nog kansen zijn deze verder te verbeteren en zo de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT te vergroten. Met name een doeltreffende en doelmatige allocatie van mensen en middelen wordt belemmerd in de huidige samenwerking.
3. Er zijn indicaties dat de *onafhankelijkheid* van de ILT ten opzichte van het ministerie niet optimaal bijdraagt aan de doeltreffendheid van de ILT. Op papier zijn er waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening in individuele gevallen, in de praktijk blijkt dat deze beperkt kan worden zonder dat dit kenbaar wordt.
4. We concluderen dat verbeteringen in de *verantwoording* nodig en mogelijk zijn. Het zicht op het functioneren van de ILT is beperkt doordat niet systematisch informatie wordt verzameld over de relatie tussen productieaantallen (aantallen inspecties), nalevingspercentages en effecten in de maatschappij. Naarmate de ILT zich meer wil richten op effecten, zal daaraan ook in de verantwoording meer aandacht moeten worden besteed. Hiervan zijn nog geen resultaten zichtbaar.

Koers

Het functioneren van de ILT in de afgelopen jaren is niet statisch. In 2016 heeft de ILT een koerswijziging ingezet. Om gericht aanbevelingen aan de ILT te kunnen doen is het belangrijk om rekening te houden met de richting waarin de ILT zich beweegt. We hebben ons daarom specifiek gericht op de koerswijziging die de ILT doormaakt.

Gesprekspartners zijn positief over het idee van de koerswijziging waarbij de focus ligt op maatschappelijk effect in plaats van op naleving, voor zover gesprekspartners hiervan overigens op de hoogte zijn. Echter, we constateren dat de communicatie over de Koers niet consistent is en dat de Koers is voor veel gesprekspartners onduidelijk is.

We constateren dat een groot deel van de gesprekspartners in alle casussen buiten de ILT niet of beperkt op de hoogte is van de nieuwe Koers. Zij zien deze vooral als weer een reorganisatie. Binnen de ILT leidt de koerswijziging, en met name de reorganisatie die daaruit voortkomt, tot onduidelijkheid met onrust tot gevolg, bijvoorbeeld bij de onderdelen luchtvaart en scheepvaart. Hierdoor ontstaat het risico dat het draagvlak voor de koerswijziging afneemt.

De Koers is niet de eerste reorganisatie in de beleidsdoorlichtingsperiode.

We constateren dat de ILT in de beleidsdoorlichtingsperiode twee keer een aanzienlijke reorganisatie heeft doorgemaakt en van richting (visie) is veranderd. Beide keren gebeurde dit na het aantreden van een nieuwe Inspecteur-generaal (IG). Gesprekspartners constateren dat de ILT veel met de interne organisatie (eigen reorganisatie) bezig is. Los van de inhoudelijke richting van de Koers roept dit de vraag op of de continuïteit en consistentie in het optreden van de ILT, met een belangrijke rol in de samenleving, voldoende zijn geborgd.

Aanbevelingen

Tot slot hebben we aanbevelingen geformuleerd. Om de bruikbaarheid van de aanbevelingen te vergroten hebben we per aanbeveling aangegeven of deze aan een van de pijlers in de Koers kan worden gekoppeld.

Overkoepelend

Op basis van het onderzoek onderscheiden we twee overkoepelende aanbevelingen:

- 1. We bevelen de ILT aan een duidelijke *plan-do-check-act* cyclus in te richten. Ten eerste door indicatoren te definiëren op het gebied van de output van de ILT, de naleving in de sector en het effect in de maatschappij, waardoor het mogelijk wordt structureel en systematisch de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT te monitoren en verantwoording af te leggen. Ten tweede door in de *plan-do-check-act* cyclus de activiteiten en de planning van de koerswijziging te monitoren, zodat bijsturing mogelijk is.**

Momenteel is het niet mogelijk om een harde conclusie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT te trekken omdat er geen structurele monitoring van indicatoren op het gebied van output van de ILT, *outcome* in de vorm van naleving, en maatschappelijk effect heeft plaatsgevonden. Wat betreft de doelmatigheid zijn er gegevens over de input maar deze kunnen niet gerelateerd worden aan het effect. Om in de toekomst (bij een volgende beleidsdoorlichting of evaluatie) wel harde conclusies te kunnen trekken en te kunnen vaststellen of de koerswijziging de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT vergroot, dienen heldere indicatoren te worden vastgesteld die structureel en systematisch worden gemonitord, geanalyseerd en gepubliceerd (bijvoorbeeld in de Rijksbegroting en het jaarverslag).

Wij geven de ILT mee deze aanbeveling onderdeel te maken van de pijler: 'de ILT is open over resultaten'.

- 2. We bevelen aan de inzet van middelen te verplaatsen naar die sectoren waar de risico's het grootst zijn en/of het risicoreductiepotentieel van de ILT het grootst is, waardoor met dezelfde middeleninzet meer maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd. Daartoe dienen belemmeringen in de huidige governance tussen het ministerie van IenW en de ILT te worden weggenomen.**

Met de ILT-brede risicoanalyse (IBRA), de programmatische aanpak en het verbeteren van de informatiepositie heeft de ILT een eerste stap gezet om risicogericht te kunnen prioriteren. In de

praktijk heeft allocatie van middelen op basis van de gevonden risico's nog niet of beperkt plaatsgevonden, maar dit is wel gewenst om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te kunnen vergroten. Daarnaast merken we op dat de IBRA nog verder kan worden doorontwikkeld en dat in de toekomst ook nadrukkelijker het risicoreductiepotentieel van het optreden van de ILT moet worden geanalyseerd. Immers, de ILT zou zich niet alleen moeten richten op de grootste risico's, maar zou zich ook moeten richten op die risico's waarbij de ILT de grootste winst op het gebied van veiligheid of duurzaamheid kan realiseren. Ook dient rekening te worden gehouden met de gevolgen voor de risico's als de ILT bepaalde taken afbouwt. Zo kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een risico thans heel klein is omdat de ILT daar een intensieve aanpak op heeft. Het afbouwen van die aanpak kan ertoe leiden dat het risico weer toeneemt.

We constateren dat de samenwerking tussen het ministerie van IenW en de ILT momenteel belemmerend werkt om middelen flexibel te kunnen alloceren op die onderwerpen waar de risico's het grootst zijn, dan wel het risicoreductiepotentieel van de ILT het grootst is.

We geven de ILT mee deze aanbeveling onderdeel te maken van de pijler: "de ILT werkt risicogestuurd".

Doeltreffendheid

3. We bevelen de ILT aan de informatievoorziening richting de sector te verbeteren.

De ILT kan de doeltreffendheid vergroten door op een aantal onderdelen transparanter te zijn richting de sector en de onder toezicht staanden. Ten eerste kan de ILT transparanter zijn over de interpretatie van (Europese) wet- en regelgeving, zodat onder toezicht staande organisaties vooraf meer duidelijkheid krijgen over de wijze waarop ze aan de regels kunnen voldoen. Ten tweede is het voor gesprekspartners geregeld niet duidelijk wat de voortgang van processen bij de ILT is, bijvoorbeeld nadat een verzoek om toestemming tot wijziging is ingediend of een vraag is gesteld. De communicatie op dat punt kan worden verbeterd. Ten derde kan de ILT de (online en offline) toegankelijkheid vergroten door ervoor te zorgen dat partijen sneller en laagdrempeliger op de juiste plek terecht komen. Tot slot kan de website van de ILT gebruiksvriendelijker worden ingericht voor de sectoren waarop de ILT toezicht houdt.

We constateren dat deze aanbeveling weliswaar gaat over openheid maar niet past binnen de uitgangspunten van de huidige pijler: "de ILT is open over resultaten".

4. We doen de ILT de aanbeveling om een plan van aanpak op te stellen met maatregelen om te borgen dat de ILT beschikt over de verschillende competenties die nodig zijn voor het toezicht.

Binnen en buiten de ILT worden zorgen geuit over de continuïteit van de deskundigheid van de ILT. Er wordt aangegeven dat de uitstroom van medewerkers hoog is (mede door reorganisaties en taakstellingen) en dat de ILT moeite heeft om deskundig nieuw personeel aan te trekken. Voorts wordt de zorg geuit dat roulatie van medewerkers tussen sectoren leidt tot verlies van (vakinhoudelijke en sectorinhoudelijke) deskundigheid bij de ILT. We merken op dat het binnen de scope van deze beleidsdoorlichting niet mogelijk was om de vakinhoudelijke en sectorinhoudelijke deskundigheid van de ILT-medewerkers nader te onderzoeken of te verifiëren. De mate waarin op dit onderdeel zorgen zijn geuit is echter zodanig dat we de ILT oproepen oog te hebben voor behoud en borging van de deskundigheid. Dit zou kunnen door een plan van aanpak te maken met maatregelen om te borgen dat: 1) de uitstroom van medewerkers beperkt blijft; 2) dat deskundig personeel wordt aangetrokken ter vervanging van huidig vergrijzend personeel; en 3) invulling kan worden gegeven aan competenties die in de toekomst van toezichthouders worden gevraagd (denk aan data-analyse). Een mogelijke kans

om hier invulling aan te geven zou kunnen zijn het samenwerken met andere Europese toezichthouders om kennis en expertise internationaal te borgen en te delen.

Deze aanbeveling past niet direct bij één van de pijlers in de Koers. We geven de ILT daarom mee hier, aanvullend op de Koers, oog voor te hebben.

Doelmatigheid

- 5. We bevelen aan de ICT-systemen zodanig te verbeteren dat de medewerkers beter worden ondersteund bij hun werkzaamheden, efficiënter kunnen werken en dat de sturing op tijdige vergunningverlening (namelijk binnen de wettelijke termijn) kan worden verstevigd (ten einde de norm te halen dat 95% van de vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn moet worden afgehandeld).**

Verbetering van de ICT-systemen is overigens ook een randvoorwaarde om meer datagestuurd te kunnen werken.

Bij het voorgaande merken we op dat een nadere analyse van de ICT-strategie en de ICT-kosten en opbrengsten van de ILT vooraf zou moeten gaan aan de hiervoor genoemde verbetering van de ICT-systemen. De nadere analyse die we aanbevelen zou zich moeten richten op vragen als: is ILT *in control* op het punt van ICT(ontwikkeling), is het aannemelijk dat de baten van de ICT-investeringen straks de kosten gaan overtreffen en zijn de gestelde doelen van de ICT-operatie wel realistisch en haalbaar (en niet te ambitieus)? De analyse van de ILT zou getoetst moeten worden door het BIT.¹

We geven de ILT mee deze aanbeveling onderdeel te maken van de pijler: “betere *efficiency* en dienstverlening”.

- 6. We bevelen aan op grond van nadere analyse van de (overhead)kosten die de uurtarieven bepalen te bezien of er besparingen kunnen worden gerealiseerd (omdat de in de Rijksbegroting vermelde uurtarieven van de ILT relatief hoog zijn ten opzichte van de vermelde tarieven van andere organisaties).**
- 7. We bevelen aan te bezien of de kosten voor externe inhuur kunnen worden verminderd (bijvoorbeeld in het geval het gaat om langdurige inhuur waarvoor indienstreding een goed alternatief kan zijn voor inhuur) en om maatregelen te treffen om het ziekteverzuim te reduceren aan de hand van een verzuimanalyse.**

Governance

- 8. We bevelen aan de verhouding tussen het ministerie van IenW en de ILT nader te expliciteren in de vorm van een relatiestatuu.**

Zowel de samenwerking met het ministerie van IenW als de borging van de onafhankelijkheid verdient aandacht. We constateren dat de huidige regels in de praktijk niet goed werken. Andere of nadere afspraken zijn nodig om de rollen en verwachtingen over en weer duidelijk te maken. Hierbij realiseren we ons dat het maken van afspraken niet wegneemt dat het van groot belang is hoe betrokkenen in de praktijk invulling geven aan deze afspraken. Wij achten een (nieuw) document niet alleen nodig om afspraken op papier zetten, maar meer nog om ervoor te zorgen dat het ministerie van IenW en de ILT

¹ Het Bureau ICT-toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (zbo's) worden opgezet en waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Zie: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/uitvoeren-van-een-bit-toets>

in gesprek gaan over hun onderlinge relatie en voor de manier waarop zij hun respectievelijke rollen invullen.

We constateren dat het document “Sturingsrelatie ILT” door de gebruikte begrippen onduidelijkheid oproept. Volgens ons is het logisch te kiezen voor een relatiestatuuat waarin is vastgelegd hoe het ministerie van lenW en de ILT zich tot elkaar verhouden. Bij de invulling daarvan kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de relatiestatuten tussen ministeries en markttoezichthouders.

Een relatiestatuuat zou daarnaast duidelijkheid kunnen verschaffen over een aantal onderwerpen die nu onduidelijk zijn in de samenwerking tussen het ministerie van lenW en de ILT: hoe gaan het ministerie van lenW en de ILT met elkaar om bij onderwerpen als de totstandkoming van wet- en regelgeving (wordt de ILT alleen via de HUF-toets betrokken bij veranderingen in wet- en regelgeving of wordt de ILT ook al eerder betrokken en hoe dan?), hoe gaan de ILT en het ministerie van lenW met elkaar om bij de totstandkoming van een meerjarenplan van de ILT (krijgt het ministerie van lenW de gelegenheid om op een concept te reageren of er input voor te leveren, of niet?), hoe gaan de ILT en het ministerie van lenW met elkaar om bij de totstandkoming van de risicoanalyse (levert het ministerie van lenW input en op welk moment, is er instemming van het ministerie van lenW nodig en zo ja, waarop dan precies)? Ook de werking van de driehoek – SG, beleidsdirecties, ILT – kan hierin worden verankerd. We bevelen aan de verhouding tussen het ministerie van lenW en de ILT nader te expliciteren in de vorm van een relatiestatuuat.

9. We bevelen aan de samenwerking zodanig te structureren dat het voor de ILT eenvoudiger is om mensen en middelen te heralloceren naar aanleiding van de uitkomsten van uitgevoerde risicoanalyse.

We hebben vastgesteld dat de huidige manier van (samen)werken niet optimaal is voor de toepassing van risicogericht toezicht. De huidige samenwerking draagt daarmee niet voldoende bij aan de doeltreffende en doelmatige inzet van mensen en middelen. Het ministerie van lenW en de ILT zullen daarom afspraken moeten maken hoe zij, vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, samenwerken bij de invulling van het risicogerichte toezicht. Welke ruimte heeft de ILT voor eigen afwegingen, gelet op de gewenste onafhankelijkheid? Waarover dient afstemming plaats te vinden met het ministerie van lenW, met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid?

10. We bevelen het ministerie van lenW en de ILT aan in de praktijk blijvende aandacht te hebben voor onafhankelijke taakuitvoering in individuele gevallen, in lijn met geldende procedures

Er zijn en blijven in de praktijk altijd (informele) beïnvloedingsmogelijkheden vanuit het ministerie van lenW. Dat geldt ook in het geval er nadere regels of afspraken worden gemaakt. We bevelen het ministerie van lenW en de ILT aan in de praktijk blijvende aandacht te hebben voor onafhankelijke taakuitvoering in individuele gevallen, in lijn met geldende procedures. Het is nuttig en nodig om nader te bespreken hoe wordt omgegaan met beïnvloeding vanuit het ministerie. Die beïnvloeding zal zoveel mogelijk transparant moeten zijn, in lijn met de vereisten van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Overigens dient het Instellingsbesluit ILT in lijn te worden gebracht met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Nu is in het Instellingsbesluit ILT opgenomen dat algemene aanwijzingen aan de Staten-Generaal worden gemeld, terwijl de rijksbrede Aanwijzingen bepalen dat deze in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd.

Koers

We constateren dat er nog verbetermogelijkheden zijn om tot een succesvolle implementatie van de Koers te komen.

11. We bevelen de ILT aan om duidelijk en eenduidig over de Koers te communiceren.

We constateren dat er binnen en buiten de ILT onduidelijkheid bestaat over de invulling van de Koers en dat de Koers voornamelijk wordt gezien als weer een reorganisatie. Daarbij constateren we dat niet altijd consistent wordt gecommuniceerd over de Koers (het woordgebruik aangaande de pijlers verschilt bijvoorbeeld per publicatie). Zowel binnen als buiten de ILT is er behoefte aan consistentie en duidelijkheid.

12. We bevelen de ILT aan bij de implementatie van de Koers meer aandacht te hebben voor draagvlak binnen en buiten de organisatie.

We constateren dat niet alle gesprekspartners binnen en buiten de ILT bekend zijn met de Koers en dat er zorgen zijn over de gevolgen van de Koers. Deze zorgen zijn enerzijds een logische reactie op een onzekere verandering. Anderzijds mogen zij niet leiden tot structureel verlies van draagvlak en vertrouwen in de ILT. Daarbij constateren we dat de ILT haar eigen medewerkers ziet als het kapitaal van de organisatie. Om ervoor te zorgen dat dit kapitaal behouden blijft en dat de Koers succesvol in uitvoering kan worden gebracht, geven we de ILT mee oog om te hebben voor de communicatie en het draagvlak van betrokkenen, intern en extern. Daarbij denken wij niet alleen aan bedrijven onder toezicht maar ook aan bijvoorbeeld reizigers- en milieuorganisaties.

Inhoud

Samenvatting	III
1. Inleiding	17
1.1. Aanleiding en doel	17
1.2. Onderzoeksvragen	17
1.3. Leeswijzer	19
2. Afbakening en onderzoeksverantwoording	21
2.1. Afbakening beleidsdoorlichting artikel 24	21
2.1.1. Doel van de beleidsdoorlichting	21
2.1.2. Afbakening van de beleidsdoorlichting	22
2.2. Onderzoeksverantwoording en methodologie	23
2.2.1. Stap 1: Syntheseonderzoek bestaand onderzoeksmateriaal	24
2.2.2. Stap 2: Aanvullend casusonderzoek	24
2.2.3. Reflectie op de gekozen methodiek	27
3. Beleidstheorie	29
3.1. Motivatie voor het beleid	29
3.1.1. Aanleiding en verantwoordelijkheid	29
3.1.2. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	30
3.2. Taken en activiteiten ILT	30
3.2.1. Taken ILT	30
3.2.2. Activiteiten van de ILT	32
3.2.3. Samenhang activiteiten toezicht	33
3.3. Contextuele ontwikkelingen	33
3.3.1. Historische context	33
3.3.2. Koerswijziging	34
4. Uitgaven en onderbouwing	37
4.1. Inkomsten en uitgaven artikel 24	37
4.1.1. Inkomsten ILT	37
4.1.2. Uitgaven ILT	38
4.2. Onderbouwing uitgaven	39
4.2.1. Uitsplitsing van de uitgaven	39
4.2.2. Relatie uitgaven en tarieven	41

5. Beschikbaar onderzoeksmateriaal	42
5.1. Inventarisatie onderzoeksmateriaal	42
5.1.1. Overkoepelende onderzoeken	42
5.1.2. Onderzoeken met betrekking sectoren en taken van de ILT	45
5.1.3. Specifieke onderzoeken	47
5.2. Uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van het onderzoeksmateriaal	47
6. Doelbereik en doeltreffendheid	49
6.1. Analyse kader	49
6.2. Analyse verband activiteiten ILT en effecten in de maatschappij	50
6.2.1. Doelbereik	50
6.2.2. Verband tussen doelbereik en activiteiten ILT	51
6.3. Analyse productie-indicatoren Rijksbegroting	52
6.4. Analyse toetsingscriteria	53
6.4.1. Toetsingscriterium – Effectgerichtheid	54
6.4.2. Toetsingscriterium – Professionaliteit en deskundigheid	55
6.4.3. Toetsingscriterium – Transparantie	56
6.4.4. Toetsingscriterium – <i>Empowering</i>	58
6.4.5. Toetsingscriterium – Onafhankelijkheid van de sector	58
6.5. Verbetermogelijkheden	58
7. Doelmatigheid	60
7.1. Analyse kader	60
7.2. Analyse verband tussen input ILT en effecten in de maatschappij	61
7.3. Analyse doelmatigheidsindicatoren uit Rijksbegroting	61
7.4. Analyse toetsingscriteria	65
7.4.2. Toetsingscriterium – Efficiënt georganiseerd	65
7.4.3. Toetsingscriterium – Doorlooptijden/snelheid	68
7.4.4. Toetsingscriterium – Administratieve lasten	69
7.4.5. Toetsingscriterium - Samenwerking	69
7.5. Verbetermogelijkheden	70
8. Governance	72
8.1. Analyse kader	72
8.2. Analyse toetsingscriteria	73
8.2.1. Toetsingscriterium – Institutioneel kader	74
8.2.2. Toetsingscriterium – Samenwerking	75
8.2.3. Toetsingscriterium – Onafhankelijkheid	78

8.2.4. Toetsingscriterium – Verantwoordingsgerichtheid	80
8.3. Verbetermogelijkheden	80
9. Analyse Koers 2021	83
9.1. Algemene beelden Koers	83
9.2. Analyse pijlers Koers	85
9.3. Verbetermogelijkheden	88
10. Beleidsopties bij 20% minder budget	89
10.1. Uitgangspunten	89
10.2. Beleidsopties bij 20% minder middelen	89
10.2.1. Beleidsoptie A – Risicogestuurd keuzes maken (minder middelen inzetten op kleine risico's)	90
10.2.1. Beleidsoptie B – Efficiency maatregelen nemen	92
10.2.2. Beleidsoptie C – Evenredige ILT brede besparing (kaasschaaf)	93
10.2.3. Beleidsoptie D – Inkomsten derden verhogen	94
10.3. Samenvatting en combinatie van beleidsopties	96
Bijlage I. Betrokkenen	99
Bijlage II. Lijst afkortingen	100
Bijlage III. Toetsingscriteria	102
Bijlage IV. Achtergrond agentschapsstatus	108
Bijlage V. Casusbeschrijvingen	112
A. Casus. Rijdend materieel rail	112
B. Casus. Toezicht Schiphol	125
C. Casus. Reach	140
D. Casus. Vergunningverlening EVOA	150
E. Keuring zeeschepen	162
F. Casus IOD/Mergel	171

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Begrotingsartikelen in de Rijksbegroting worden periodiek (tenminste eens in de zeven jaar jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Het doel van een beleidsdoorlichting is om ex post verantwoording af te leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.² Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 24 Handhaving en Toezicht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in de periode 2012 tot en met 2017.³ De uitgaven onder dit begrotingsartikel bestaan volledig uit de bijdrage aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT is ontstaan op 1 januari 2012 door een samenvoeging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Volkshuisversing, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer-inspectie (VROM-inspectie), nadat de ministeries waaronder deze inspectiediensten vielen werden samengevoegd. De doorlichtingsperiode van deze beleidsdoorlichting (2012 tot 2017) valt samen met het bestaan van de ILT.⁴

Het doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het betreffende begrotingsartikel. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) wordt doeltreffendheid hierbij gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid betreft de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.⁵

1.2. Onderzoeksvragen

De standaardmethodiek voor een beleidsdoorlichting bestaat uit vijftien vragen (de RPE-vragen). Echter, artikel 24 is geen regulier beleidsartikel maar omvat de toezicht- en handavingsopgave vanuit een groot aantal andere beleidsartikelen. Gelet op de aard en het doel van het beleidsartikel is daarom aan de Tweede Kamer voorgesteld drie kernvragen mee te geven.⁶

In een reactie op deze brief heeft de Tweede Kamer verzocht ook aandacht te besteden aan de bijdrage van de ILT aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie van IenW, de implementatie van het functioneren en de impact van de risicogestuurde benadering en de vraag in hoeverre de ILT is toegerust op (nieuwe) wettelijke taken. Daarnaast verzoekt de Tweede Kamer de kernvragen zodanig te formuleren dat niet elke vorm van activiteit automatisch leidt tot een positief beeld en daarbij oog te hebben voor concrete verbetermogelijkheden.⁷

² Zie: <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>.

³ In 2012 betrof het artikel 38 Inspectie Leefomgeving en Transport van de Rijksbegroting van het (toenmalige) ministerie van Infrastructuur en Milieu. Vanaf 2013 betreft het artikel 24 van de begroting.

⁴ Omdat deze beleidsdoorlichting in 2018 is uitgevoerd, valt 2018 niet binnen de doorlichtingsperiode.

⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

⁶ Kamerbrief van staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 'Aanmelden beleidsdoorlichting begrotingsart.24 Handhaving en Toezicht', dd. 10 april 2018.

⁷ Zie brief aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat: Aandachtspunten bij voorgenomen beleidsdoorlichting Handhaving en toezicht. 2018/32861-32 d.d. 24 mei.

Op grond van de aankondigingsbrief en de reactie van de Tweede Kamer richt deze doorlichting zich naast de RPE-vragen op de volgende drie hoofdvragen:

1. **Doeltreffendheid.** Op welke wijze heeft de ILT in de onderzoeksperiode invulling gegeven aan haar wettelijke taken, in welke mate is daarmee bijgedragen aan (a) de gestelde doelen op het gebied van toezicht en handhaving en aan (b) de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de opgedragen taakvelden? En welke concrete verbetermogelijkheden zijn er?
2. **Doelmatigheid.** In welke mate heeft de ILT haar bijdrage binnen de opgelegde randvoorwaarden efficiënt weten te realiseren? En welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?
3. **Governance.** In welke mate beïnvloedt de huidige governance binnen lenW de antwoorden op deze vragen en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?

In de tabel hierna hebben we de vijftien RPE-vragen en de drie hoofdvragen onderverdeeld in acht onderdelen. Daarnaast hebben we in de tabel opgenomen in welke hoofdstukken deze onderdelen beschreven worden.

Onderdeel conform RPE	Onderzoeksvragen conform RPE	Beschreven in
Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.	RPE-vraag 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? RPE-vraag 2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Hoofdstuk 2: Afbakening en onderzoeksverantwoording
De gehanteerde motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en een beschrijving van het beleidsterrein.	RPE-vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? RPE-vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? RPE-vraag 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	Hoofdstuk 3: Beleidsstheorie
Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de bijbehorende uitgaven.	RPE-vraag 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? RPE-vraag 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Hoofdstuk 4: Uitgaven en onderbouwing
Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	RPE-vraag 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? RPE-vraag 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. RPE-vraag 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Hoofdstuk 5: Beschikbaar onderzoeksmateriaal

Een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.	<p>RPE-vraag 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?</p> <p>RPE-vraag 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?</p> <p>RPE-vraag 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?</p> <p>Hoofdvraag 1. Op welke wijze heeft de ILT in de onderzoeksperiode invulling gegeven aan haar wettelijke taken, in welke mate is daarmee bijgedragen aan (a) de gestelde doelen op het gebied van toezicht en handhaving en aan (b) de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de opgedragen taakvelden? En welke concrete verbetermogelijkheden zijn er?</p> <p>Hoofdvraag 2. In welke mate heeft de ILT haar bijdrage binnen de opgelegde randvoorwaarden efficiënt weten te realiseren? En welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?</p>	Hoofdstuk 6: Doelbereik en doeltreffendheid; Hoofdstuk 7: Doelmatigheid; Hoofdstuk 9: Analyse Koers 2021
Governance (geen onderdeel conform de RPE)	Hoofdvraag 3. In welke mate beïnvloedt de huidige governance binnen lenW de antwoorden op deze vragen en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?	Hoofdstuk 8: Governance
Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.	RPE-vraag 14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Hoofdstuk 11: Conclusies en aanbevelingen
Een verkenning van beleidsopties indien er significant meer/minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn.	RPE-vraag 15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Hoofdstuk 10: Beleidsopties met 20% minder budget

Tabel 1. Onderdelen beleidsdoorlichting conform Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2018).

1.3. Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage hanteren we de opbouw zoals weergegeven in tabel 1. In de hoofdstukken zes tot en met negen beschrijven we de meta-analyse om antwoord te kunnen geven op de hoofdvragen, conform het verzoek van de Vaste Kamercommissie.⁸

Bij dit rapport zijn vijf bijlagen bijgevoegd. Bijlage I betreft een overzicht van betrokkenen bij dit onderzoek, bijlage II is een lijst met de in dit rapport gehanteerde afkortingen. In bijlage III zijn de door ons gehanteerde toetsingscriteria nader gedefinieerd. Een achtergrond van de agentschapsstatus van ILT is opgenomen als bijlage IV. Tot slot bevat bijlage V een overzicht van de casussen die in dit onderzoek nader zijn onderzocht.

⁸ Zie brief aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat: Aandachtspunten bij voorgenomen beleidsdoorlichting Handhaving en toezicht. 2018/32861-32 d.d. 24 mei.

Daarin is per casus een feitelijke beschrijving van de rol van de ILT opgenomen en zijn de percepties van de geïnterviewde stakeholders en betrokken medewerkers van de ILT geanonimiseerd weergegeven.

Waar in dit rapport wordt gesproken over het ministerie van IenW wordt, tenzij anders aangegeven, het kerndepartement bedoeld, exclusief de ILT als onderdeel daarvan. Met “de Minister” wordt niet alleen de minister maar ook de staatssecretaris van IenW aangeduid.

2. Afbakening en onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk gaan wij in op de afbakening van deze beleidsdoorlichting en de onderzoeksverantwoording door onze onderzoeks-methodologische keuzes toe te lichten. Daarmee beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

RPE-vraag 1: Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

RPE-vraag 2: Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

2.1. Afbakening beleidsdoorlichting artikel 24

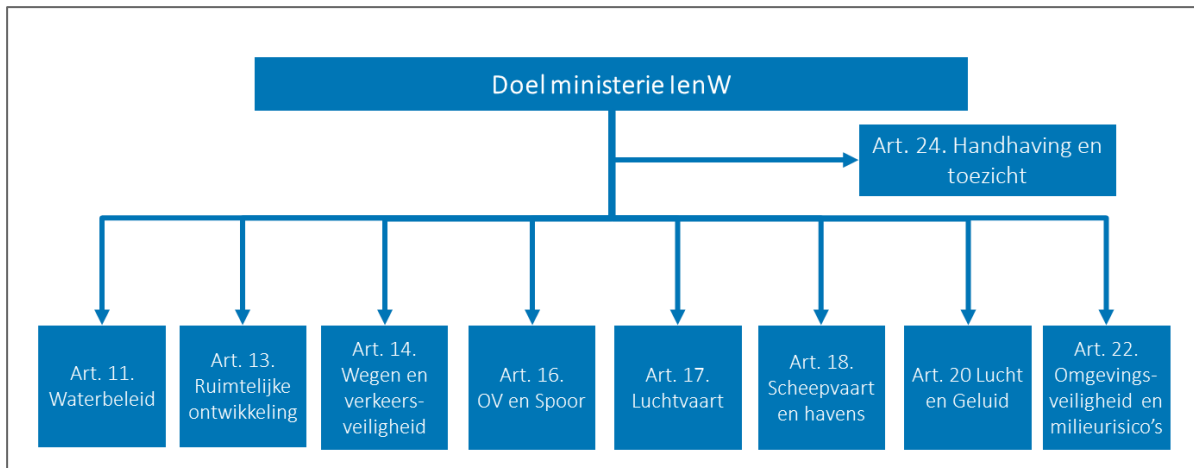
2.1.1. Doel van de beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de jaren 2012 tot en met 2017. In 2013 is een nieuwe begrotingsindeling tot stand gekomen, waarin het huidige artikel 24 vorm heeft gekregen. In 2012 werden de middelen verantwoord op artikel 38 ILT.⁹ De algemene doelstelling van artikel 24 luidt: *het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving*.¹⁰

Artikel 24 is geen regulier beleidsartikel, maar omvat de toezicht- en handhavingsopgaven voor zover uitgevoerd door de ILT vanuit een groot aantal andere beleidsartikelen. Beleidskeuzes in doelen en de in te zetten instrumenten zijn vastgelegd in overige beleidsartikelen, daarom hangt het doel van dit begrotingsartikel sterk samen met de andere begrotingsartikelen van het ministerie van IenW. In het onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven door handhaving en toezicht als overkoepelende activiteit op de nemen van de onderliggende beleidsartikelen in de begroting. Uiteindelijk draagt het totale pakket aan begrotingsartikelen bij aan het doel van het ministerie van IenW.

⁹ Zie: http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225647_19.html.

¹⁰ Rijksbegroting 2018, zie: http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236766_18.html.



Figuur 1: Overzicht begrotingsartikelen ministerie van lenW in relatie tot artikel 24. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze doorlichting is hierbij gebruik gemaakt van de rijksbegroting van 2018.

ILT vervult de volgende rollen voor de uitvoering van het beleid:

- Vergunningverlening;
- Toezicht;
- Opsporing (onder aansturing van het Openbaar Ministerie - OM);
- Incidentafhandeling en onderzoek.

2.1.2. Afbakening van de beleidsdoorlichting

In dit onderzoek wordt artikel 24 doorgeleefd. Daarbij geldt de volgende afbakening:

De doorlichting is gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT als inspectie-organisatie.

Binnen het ministerie van lenW is de uitvoering van het toezicht en de handhaving zoals gedefinieerd in artikel 24 opgedragen aan de ILT. Omdat de ILT een overkoepelende doelstelling heeft (veiligheid en duurzaamheid in alle onderliggende beleidsartikelen (zie figuur 1) zou een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsdoel leiden tot een beoordeling van het volledige werkveld van het ministerie van lenW (met ruim 160 gereguleerde aandachtsvelden). In de begeleidende Kamerbrief is daarom vastgesteld dat een aanpassing nodig is van de onderzoeksvragen en de methode van doorlichting.¹¹ Gelet op de aard en het doel van artikel 24 is in deze Kamerbrief aangekondigd dat de doorlichting zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT als inspectie-organisatie, binnen het kader van de opgedragen taken, de beschikbaar gestelde instrumenten, het budget en de governance binnen het ministerie van lenW.

In de beleidsdoorlichting worden de uitgaven aan de ILT vanuit artikel 24 en artikel 97 meegenomen.

Het totale budgettaire beslag voor het beleidsonderdeel is opgebouwd vanuit twee budgetten. Het eerste gedeelte betreft de bijdrage vanuit artikel 24 en betreft de agentschapsbijdrage vanuit het departement lenW aan de ILT. Vanuit deze bijdrage worden alle aan de ILT opgedragen taken gefinancierd. In dit budget is een relatief klein onderdeel (ca. 1% van het totaal) voor de door andere departementen opgedragen handhavings- en toezichtstaken, zoals uitvoering van de Omgevingswet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Van begrotingsartikel 24 worden uitsluitend de uitgaven meegenomen die betrekking hebben op de relatie tussen het ministerie van lenW en de ILT; de door andere departementen opgedragen handhavings- en toezichtstaken zijn geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

¹¹ Kamerbrief van Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 'Aanmelden beleidsdoorlichting begrotingsart.24 Handhaving en Toezicht', dd. 10 april 2018.

Het tweede deel betreft de uitgaven vanuit begrotingsartikel 97.01.03 en is bestemd voor de kosten van vergunningverlening, die niet geheel worden gedekt door de inkomsten die de ILT verkrijgt vanuit tariefheffing. Dit wordt veroorzaakt doordat het bij ministeriële regeling vastgestelde tarief lager is dan de werkelijke kosten van de vergunningverlening en door vergunningverlenende activiteiten van de ILT waarvoor geen tarief is vastgesteld, waardoor de kosten voor de aanvraag niet door aanvragers worden vergoed. De uitgaven onder artikel 97.01.03 aan de ILT worden daarom wel in deze beleidsdoorlichting betrokken.

In deze beleidsdoorlichting zijn enkele posten uitgezonderd.

De ILT verricht ook het toezicht op de woningcorporaties, in opdracht van het ministerie van BZK. Dit toezicht wordt niet gefinancierd door het ministerie van IenW vanuit artikel 24 en is niet bij het onderzoek betrokken. Daarnaast is de Kernfysische Dienst (KFD), die tot 2015 onderdeel was van de ILT, na 1 januari 2015 opgegaan in de toen opgerichte Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (ANVS). Tussen de oprichting van de ILT en de oprichting van de KFD zit beperkte tijd, daarom is voorgesteld in de begeleidende Kamerbrief om dit deel van het uitgevoerde werk niet in het onderzoek te betrekken.¹² De KFD en het toezicht op de woningcorporaties vormen daarom geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

De Koers ILT 2021 is onderdeel van deze beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting vindt plaats tegen de achtergrond van de lopende koersverandering van ILT: de Koers 2021 (hierna: de Koers). De Koers is vastgelegd in het Meerjarenplan 2018-2022 en wordt nu geïmplementeerd. Daartoe zijn onder meer pijlers voor de verandering geformuleerd, zijnde: selectief, effectief en open, reflectief en signalerend en optimale dienst- en vergunningsverlening.¹³ Ook is een tijdelijke werkorganisatie ingesteld. In de begeleidende Kamerbrief benadrukt de Staatssecretaris dat deze beleidsdoorlichting dient als input voor de implementatie van de Koers.¹⁴

De beleidsdoorlichting richt zich op de jaren 2012 tot en met 2017

De ILT is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.¹⁵ De onderzoeksperiode in deze beleidsdoorlichting (2012 tot en met 2017) valt samen met het eerste lustrum van de ILT.

Accenten naar aanleiding van de reactie van de Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat

De Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft op 23 mei 2018 gesproken over de brief van 10 april 2018 van de Minister inzake de invulling van de beleidsdoorlichting van deze rijksbegroting.¹⁶ De Kamercommissie heeft toen besloten de Minister te verzoeken een aantal aandachtspunten mee te nemen.¹⁷ In hoofdstuk 1 hebben we beschreven wat deze aandachtspunten betekenen voor de vraagstelling.

2.2. Onderzoeksverantwoording en methodologie

Hierna gaan wij in op de afwegingen die zijn gemaakt in de uitvoering van deze beleidsdoorlichting. We gaan daarbij in op het analysekader en de onderzoeksmethoden. Ook reflecteren wij op de ingezette methodiek.

Het doel van dit onderzoek is het beantwoorden van de vijftien RPE-vragen en de drie hoofdvragen (over doeltreffendheid, doelmatigheid en governance). Aan de hand daarvan geven we een oordeel over de

¹² Kamerbrief van Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 'Aanmelden beleidsdoorlichting begrotingsart.24 Handhaving en Toezicht', dd. 10 april 2018.

¹³ Zie: <https://magazines.ilent.nl/jaarverslag-ilt/2016/01/2.-de-koersverandering-van-de-ilt>.

¹⁴ In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op de Koers.

¹⁵ Zie: https://www.parlement.com/id/vha3ip4rsova/inspectie_leefomgeving_en_transport_ilt.

¹⁶ Kamerstuk (2018, 2017-2018), 32861, nr. 32.

¹⁷ Brief met kenmerk: 32861-32/2018D30313.

doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de ILT en reiken we verbeterpunten voor de toekomst aan die erop gericht zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT verder te verbeteren.

KWINK groep heeft de beleidsdoorlichting uitgevoerd in samenwerking met experts prof.dr. Ira Helsloot, prof.dr. Roel in 't Veld en prof.dr. Bert van Wee. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van IenW en Financiën, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de ILT en ABDTOPConsult. Voor een overzicht van de experts en leden van de begeleidingsgroep, zie bijlage I.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen.

1. In stap 1 is alle relevante documentatie verzameld en bestudeerd die informatie bevat ten behoeve van de beantwoording van de vijftien RPE-vragen en de drie hoofdvragen.
2. In stap 2 is een aanvullend casusonderzoek uitgevoerd dat als doel had de ontbrekende informatie te achterhalen die nodig is om een zo onderbouwd mogelijke uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de ILT (in de periode 2012-2017) en een beeld te krijgen van de mate waarop de governance invloed heeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid.
3. In stap 3 zijn de inzichten uit het syntheseonderzoek (documentstudie) en het aanvullende casusonderzoek (interviews en documentstudie gericht op de afzonderlijke casussen) gecombineerd, ten einde definitieve antwoorden te kunnen geven op de vijftien RPE-vragen en drie hoofdvragen.

Hierna lichten we de stappen toe.

2.2.1. Stap 1: Syntheseonderzoek bestaand onderzoeksmateriaal

We zijn dit onderzoek gestart door eerst een uitgebreide documentenanalyse uit te voeren. In stap 1 is alle relevante documentatie verzameld en bestudeerd die informatie bevat ten behoeve van de beantwoording van de vijftien RPE-vragen en de drie hoofdvragen. Het gaat bijvoorbeeld om onderzoeksrapporten, jaarverslagen, et cetera. Deze informatie is vervolgens bestudeerd en aan de hand daarvan is per vraag een voorlopig antwoord gegeven op de vraag, waarbij ook duidelijk is geworden welke informatie nog ontbreekt.

2.2.2. Stap 2: Aanvullend casusonderzoek

Om een beter beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de ILT en de mate waarin de governance hieraan bijdraagt, hebben we een casusonderzoek uitgevoerd. We hebben ervoor gekozen om een beperkt aantal casussen diepgaand te onderzoeken in plaats van bijvoorbeeld een globaal (minder diepgaand) onderzoek te doen naar alle – volgens de ILT meer dan 160 – werkvelden van de ILT. Door dit onderzoek per casus is een beeld ontstaan van het functioneren van de ILT in de desbetreffende casussen.

Na de toelichting van de toetsingscriteria die in elke casus zijn gebruikt, volgt een toelichting op de selectie van de zes casussen.

Toetsingscriteria die in elke casus zijn gebruikt

Om inzicht in het functioneren van de ILT te krijgen en het functioneren in de diverse casussen te kunnen vergelijken, is in het casusonderzoek gebruik gemaakt van een aantal toetsingscriteria waarop het functioneren van de ILT telkens in beeld is gebracht.

Wij hebben daarbij gebruikgemaakt van en ons laten inspireren door eerder ontwikkelde sets van toetsingscriteria. De volgende bronnen hebben we daarvoor onder meer gebruikt:

- De Kaderstellende Visie op Toezicht. Deze visie noemt zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹⁸
- Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2013 waarin een aantal aanbevelingen is gedaan over toezicht op publieke belangen, die door het kabinet zijn vertaald in zogenaamde “verbetervoorstellen”.¹⁹
- Het rapport waarin de Nationale ombudsman aanbevelingen heeft gedaan voor rijksinspecties.²⁰
- Het internationale onderzoek van Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die een “*toolkit*” heeft vastgesteld met “*best practice principles*”.²¹

Tot slot hebben we gebruik gemaakt van de kennis en expertise van onze wetenschappelijke klankbordgroep (zie bijlage I) en hebben we onze eigen expertise en ervaring met het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van toezichthouders en inspecties benut (waaronder inzichten uit eerder door ons uitgevoerde onderzoeken ten aanzien van de taakuitvoering door organisaties als de ACM, de Kansspelautoriteit, IGZ, Agentschap Telecom, Staatstoezicht op de Mijnen, Verispect, Consumentenautoriteit et cetera).

Het voorgaande heeft geleid tot de volgende set van toetsingscriteria die telkens zijn gehanteerd om het optreden van de ILT in een casus te beschrijven en te beoordelen, zie figuur 2. In bijlage III zijn deze toetsingscriteria nader gedefinieerd.



Figuur 2. Overzicht toetsingscriteria casussen beleidsdoorlichting artikel 24.

Casusselectie

We hebben zes casussen geselecteerd en diepgaand onderzocht door het bestuderen van onderzoeksmateriaal en interviews binnen en buiten de ILT. De uiteindelijke selectie hebben wij als onderzoekers zelf gemaakt,

¹⁸ Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>.

¹⁹ Zie: <https://www.wrr.nl/actueel/nieuws/2014/09/17/kabinetsreactie-op-wrr-rapporten-toezien-op-publieke-belangen-en-van-tweeluik-naar-driehoeken>.

²⁰ Zie: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%20Burgerperspectief%20Rijksinspecties%202017-080_0.pdf.

²¹ Zie: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.html>.

waarbij de ILT, de begeleidingscommissie en onze eigen wetenschappelijke klankbordgroep zijn gevraagd om input te leveren.

De volgende criteria zijn voor ons leidend geweest bij de selectie van casussen:

1. De casussen tezamen dienen in zekere mate representatief zijn voor het werk van de ILT en de afzonderlijke casussen dienen in de beleidsdoorlichtingsperiode (2012-2017) in zekere mate belangwekkend en betekenisvol te zijn geweest. We hebben ons op dit punt laten voeden door een door ons uitgevoerde media-analyse van onderwerpen die afgelopen jaren de aandacht hebben getrokken in de media en maatschappij en door de jaarverslagen van de ILT waarin de ILT zelf representatieve voorbeelden van het werk van de ILT benoemt.
2. Met betrekking tot de te selecteren casussen dient (onafhankelijk) onderzoeksmateriaal beschikbaar te zijn. Bijvoorbeeld omdat er recent een beleidsdoorlichting van het onderliggende beleidsveld is uitgevoerd (wegen- en verkeersveiligheid,²² luchtvaart,²³ veiligheid en risico's DGMI,²⁴ openbaar vervoer en spoor,²⁵ Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit²⁶) en/of omdat er specifieke onderzoeken beschikbaar zijn naar het functioneren van de ILT op het onderwerp dat in de casus aan de orde komt (bijvoorbeeld parlementaire enquête, onderzoeken van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV), et cetera).
3. Voor de totaalselectie van de zes casussen is voorts een criterium dat deze casussen zowel transport en veiligheid als ook leefomgeving en duurzaamheid voldoende moeten representeren (zie tabel 2).
4. Tot slot is een criterium dat er in de totaalselectie een goede mate van spreiding moest zijn over de vier verschillende taakvelden van de ILT, te weten vergunningverlening, toezicht, incidentafhandeling en onderzoek en opsporing (zie tabel 2).

Op basis van de voorgaande uitgangspunten hebben wij de volgende zes casussen geselecteerd:

- a. Vergunningverlening en toezicht rijdend materieel rail.²⁷
- b. Toezicht op Schiphol.²⁸
- c. Toezicht bijmenging gevaarlijke stoffen (REACH).²⁹
- d. Vergunningverlening EVOA.³⁰
- e. Toezicht op keuring van zeeschepen.
- f. Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD), fraudezaak medische certificaten vliegend personeel.

In tabel 2 is de spreiding van deze casussen over de onderwerpen en taakvelden weergegeven (A tot en met F). Hieruit komt naar voren dat de onderwerpen en taakvelden zijn gedekt in de selectie van casussen. In de interviews is de casus op de breedst mogelijke manier aan bod gekomen. Zo is in de casussen A en E niet alleen gekeken naar de toezichtstaak, maar ook naar de uitvoering van de incidentafhandeling en onderzoek.

²² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/eindrapport-beleidsdoorlichting-wegen-en-verkeersveiligheid>.

²³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/decisio-beleidsdoorlichting-artikel-17-luchtvaart>.

²⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/19/start-beleidsdoorlichting-artikel-22-veiligheid-en-risico-s-dgmi-ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>.

²⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/13/onderzoeksopzet-beleidsdoorlichting-hoofdstuk-xii-artikel-16-openbaar-vervoer-en-spoor>.

²⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/26/opzet-en-vraagstelling-beleidsdoorlichting-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit>.

²⁷ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/aanvragen-vergunning-en-erkenning-spoor>.

²⁸ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/schiphol>.

²⁹ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/chemicalien-reach>.

³⁰ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/vergunningen-evoa>.

		Vergunnings- verlening	Toezicht	Incidentafhandeling en onderzoek	Opsporing
Leefomgeving	Afval, industrie en bedrijven		D		
	Water, producten en stoffen	C			
Transport	Scheepvaart		E		
	Rail- en wegvervoer	A			
	Luchtvaart		B		F

Tabel 2. Spreiding in onderwerpen en taken ILT.

Hardheid uitspraken

Hiervoor is omschreven dat in deze beleidsdoorlichting gebruik is gemaakt van documentanalyse (syntheseonderzoek) en van casusonderzoek (aan de hand van zes casussen). Aan de hand van de verzamelde informatie uit het syntheseonderzoek en uit het casusonderzoek is een analyse van het doelbereik, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en governance van de ILT gemaakt.

Op sommige onderdelen is het mogelijk om op grond van de reeds uitgevoerde onderzoeken en ons aanvullend casusonderzoek relatief harde uitspraken te doen, terwijl voor sommige andere onderdelen geldt dat een harde conclusie niet mogelijk is maar dat er wel indicaties of aanwijzingen zijn. Om de lezer een duidelijk en eerlijk beeld te geven van de hardheid van onze conclusies hebben we een vierpuntsschaal gehanteerd, zoals in de figuur hierna is omschreven:

1. **Conclusie.** We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal een conclusie trekken over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.

2. **Indicatie.** Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er indicaties van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleidsonderdeel.

3. **Voorzichtige aanwijzingen.** Op grond van het onderzoeksmateriaal zijn er voorzichtige aanwijzingen over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleidsonderdeel.

4. **Geen beeld.** We kunnen op grond van het onderzoeksmateriaal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsonderdeel niet beoordelen.

Figuur 3. We maken onderscheid tussen vier niveaus om tot uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid te komen.

2.2.3. Reflectie op de gekozen methodiek

In deze paragraaf reflecteren wij op de gekozen methodiek. Waar de methodiek betrekking heeft op conclusies die pas later in deze rapportage volgen, verwijzen wij naar de hoofdstukken waar deze betrekking op heeft.

We hebben er in deze beleidsdoorlichting in samenspraak met de begeleidingsgroep en ons team van betrokken hoogleraren voor gekozen de standaard methodiek van syntheseonderzoek aan te vullen met

casusstudies. Aanleiding was mede de wens van de Vaste Kamercommissie om een volwaardige evaluatie uit te voeren waar uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid zo hard mogelijk konden worden gemaakt.³¹

Het bestuderen van de casussen in aanvulling op het syntheseonderzoek is een waardevolle aanpak gebleken, omdat dit ruimte gaf om de diepte in te gaan bij de analyse. Deze verdieping en de vergelijking van de casussen hebben ertoe geleid dat we positieve en kritische indicaties over het functioneren van de ILT hebben kunnen detecteren en tot zo concreet mogelijke aanbevelingen hebben kunnen komen. Ook heeft het daarbij geholpen dat we eerst gesprekspartners buiten de ILT (bedrijven en belangenvertegenwoordigers in de sector, samenwerkingspartners en het ministerie van IenW) hebben gesproken, voordat we gesprekken binnen de ILT gingen voeren. Daardoor waren wij in staat de beelden buiten de ILT te toetsen binnen de ILT. Door zowel buiten als binnen de ILT gespreksverslagen ter controle voor te leggen aan gesprekspartners hebben we het proces van hoor- en wederhoor zorgvuldig kunnen doorlopen. We wisten daardoor in de gesprekken binnen de ILT op welke onderwerpen we extra moesten doorvragen om de juiste informatie naar boven te halen.

Desondanks hebben we moeten vaststellen dat we geen harde conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid voor en na de koerswijziging hebben kunnen trekken.³² De reden hiervoor is dat de definitie en structurele monitoring van indicatoren op het niveau van output, naleving en effect ontbreken. Daarnaast was de koerswijziging pas recent doorgevoerd en bevindt de ILT zich nog in de implementatiefase van de koerswijziging. Ook dit bemoeilijkt het trekken van harde conclusies met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid.³³ De casusstudies hebben ons wel in staat gesteld duidelijke indicaties voor de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen en verbetermogelijkheden mee te geven.

Binnen enkele casussen hebben we niet alle gesprekspartners kunnen spreken die we idealiter hadden gesproken. Met name het maatschappelijke perspectief (vertegenwoordiging van consument/burger) bleek lastig te bereiken en te betrekken. Ook is het niet mogelijk gebleken om de inspecteur-generaal (IG) ten tijde van het eerste deel van de beleidsdoorlichtingsperiode(2012-2015) te spreken.

De selectie van casussen hebben wij zo representatief mogelijk gemaakt, onder meer door de selectie in samenspraak met ons expertteam en de begeleidingsgroep te maken. De criteria hiervoor zijn terug te vinden in paragraaf 2.2.2 en in bijlage III. Het blijft echter altijd een aselechte steekproef die niet als statistisch representatief kan worden gezien voor het volledige werkveld van de ILT. Desondanks hebben wij in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden die aanleiding zijn te veronderstellen dat de conclusies anders zouden zijn geweest indien wij een andere selectie van casussen hadden gemaakt.

³¹ Zie brief aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat: Aandachtspunten bij voorgenomen beleidsdoorlichting Handhaving en toezicht. 2018/32861-32 d.d. 24 mei.

³² Zie hoofdstukken 6 tot en met 9.

³³ In hoofdstuk 3 en 9 gaan we nader in op deze koerswijziging.

3. Beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie door in te gaan op het motief voor het beleid, de verantwoordelijkheid die de Rijksoverheid heeft met betrekking tot het begrotingsartikel en de samenhang tussen de ingezette instrumenten. Daarmee gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

RPE-vraag 3: *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

RPE-vraag 4: *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

RPE-vraag 5: *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van een aantal relevante contextuele ontwikkelingen met betrekking tot de ILT in de onderzoeksperiode.

3.1. Motivatie voor het beleid

3.1.1. Aanleiding en verantwoordelijkheid

De algemene doelstelling van beleidsartikel 24 is: *'Het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving'*.³⁴ Veiligheid en duurzaamheid zijn publieke belangen die niet vanzelfsprekend worden geborgd zonder overheidsingrijpen. Dat komt omdat de voortbrenging van producten en diensten kan leiden tot externe effecten zoals het ontstaan van onveiligheid, gezondheidsschade of schade aan milieu en omgeving.

In wet- en regelgeving betreffende vervoers- en watersystemen en de leefomgeving zijn daarom regels, verplichtingen en eisen opgelegd aan onder meer bedrijven, organisaties en overheidsinstanties om publieke belangen als veiligheid en duurzaamheid te borgen. De Minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving. De Minister heeft bovendien een nationale coördinatie c.q. verantwoordelijkheidsverplichting richting de EU ten aanzien van internationale milieuregelgeving.³⁵

De aanleiding voor dit beleid (het toezicht op de naleving) is dat de naleving van de wet- en regelgeving kan verminderen zonder (voldoende) toezicht op die naleving. Vermindering van de naleving van wetten en regels leidt ertoe dat de veiligheid van de vervoers- en watersystemen en de duurzaamheid van de leefomgeving afnemen tot onder het maatschappelijk gewenste niveau. Vermindering van de naleving heeft bovendien als gevolg dat rechtsbeginselen van rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onder druk komen te staan. Daarentegen leidt bevordering van de naleving van wetten en regels door het houden van toezicht, volgens de beleidstheorie tot grotere veiligheid, een beter milieu of minder gezondheidsschade.

De reden dat toezicht nodig is volgens de beleidstheorie is dat er verschillende vormen van marktfalen optreden met negatieve externe effecten voor de publieke belangen veiligheid en duurzaamheid. In beginsel constateren we dat de volgende twee vormen van marktfalen samenhangen met het toezicht op het gebied van vervoers- en watersystemen en de leefomgeving:

³⁴ Zie Rijksbegroting 2018 op http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236766_18.html.

³⁵ Zie Rijksbegroting 2018 op http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236766_18.html.

- **Moral hazards.** De waarde die samenhangt met de veiligheid en de duurzaamheid van de leefomgeving zijn niet altijd geïnternaliseerd in de marktprijs. Om de publieke belangen veiligheid van vervoers- en watersystemen en duurzaamheid van de leefomgeving te borgen worden regels gesteld. Indien er niemand is om de regels te controleren, kan er bij marktpartijen de verleiding ontstaan om niet volgens de regels te handelen en zo de winst te maximaliseren. Het houden van toezicht is dus nodig om te voorkomen dat het gevoel ontstaat dat het overtreden van de regels loont (in economische zin).
- **Informatie-asymmetrie.** Indien iedereen altijd en overal op de hoogte zou zijn van de activiteiten van marktpartijen zou altijd inzichtelijk zijn of volgens de regels wordt gehandeld. Echter, in de praktijk is het zo dat marktpartijen het monopolie hebben op de informatie over het eigen handelen. Deze informatie-asymmetrie leidt ertoe dat het niet mogelijk is te controleren of marktpartijen zich aan de regels houden (de overheid beschikt immers niet over de informatie om dit te kunnen vaststellen). Door toezicht te houden en marktpartijen te bezoeken, om te controleren hoe de activiteiten worden uitgevoerd, kan worden nagegaan of inderdaad aan de regels is voldaan.

Wij hebben geen aanleiding te veronderstellen dat de hiervoor geschetste aanleiding en beleidstheorie niet langer actueel zijn.

3.1.2. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Het ministerie van IenW maakt in de Rijksbegroting onderscheid naar twee soorten rollen en verantwoordelijkheden, te weten 1) financieren en 2) (doen) uitvoeren. Hierna worden deze twee rollen toegelicht.

Financieren

Het ministerie van IenW (inclusief de ILT) kent een scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Het formuleren van beleid en wet- en regelgeving is primair belegd bij de beleidsdirectoraten-generaal. Binnen het ministerie van IenW is de uitvoering van de handhaving en het toezicht opgedragen aan de ILT.

De werkzaamheden van dit agentschap worden grotendeels gefinancierd via bijdragen vanuit het ministerie van IenW. Een deel van de kosten van vergunningverlening (een van de vier taken van de ILT) wordt gefinancierd vanuit tarieven aan externe partijen; het niet gedekte deel van de kosten van vergunningverlening wordt gefinancierd vanuit bijdragen op artikel 97 uit de Rijksbegroting.³⁶

(Doen) uitvoeren

De Minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken van de ILT.³⁷ De rolinvulling van de wettelijke taken door de ILT omschrijven we in paragraaf 3.2.

3.2. Taken en activiteiten ILT

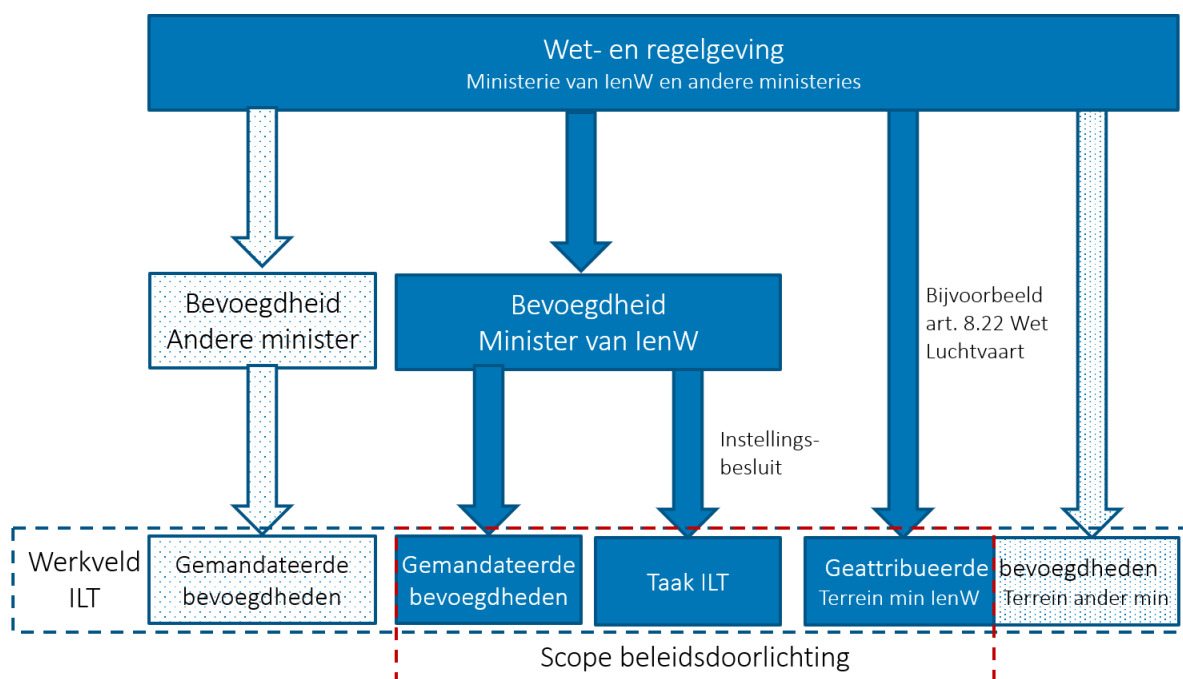
3.2.1. Taken ILT

De ILT is ingesteld als instrument om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Er zijn drie verschillende wijzen waarop taken bij de ILT zijn belegd (zie figuur 4):

³⁶ De tarieven die aan externe partijen voor vergunningverlening wordt gevraagd zijn dus niet geheel kostendekkend.

³⁷ Overigens is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de taken op het terrein van wonen en bouwen die aan de ILT zijn gemandateerd, maar deze taken zijn geen onderdeel van de scope van deze beleidsdoorlichting.

1. **Instellingsbesluit ILT.**³⁸ In het instellingsbesluit van de ILT is opgenomen dat de ILT belast is met de volgende taken voor zover het het werkterrein van het ministerie van IenW betreft:
 - a. Handhaving van wet- en regelgeving;
 - b. Vergunningverlening en het verlenen van andere toestemmingen waaronder certificering en ontheffing,
 - c. Het verrichten van ongevalonderzoek verband houdend met de taken genoemd in onderdelen a en b.
 - d. De voorbereiding van een besluit tot het nemen, intrekken, dan wel uitvoeren van een besluit tot indeplaatsstelling op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet.³⁹
2. **Geattribueerde bevoegdheden op grond van wet- en regelgeving.** In een aantal wetten en regels is specifiek opgenomen dat de bevoegdheid voor het toezicht op de naleving is belegd bij de Inspecteur-generaal (IG) van de ILT. Het betreft bijvoorbeeld artikel 8.22 van de Wet Luchtvaart.⁴⁰ Geattribueerde bevoegdheden kunnen ook betrekking hebben op wet- en regelgeving die buiten het werkterrein van het ministerie van IenW ligt (bijvoorbeeld op het gebied van wonen).⁴¹
3. **Gemandateerde bevoegdheden.** Specifieke taken kunnen door de Minister aan de ILT worden gemandateerd. Ook een andere minister kan taken mandateren; dat betekent dat de ILT de taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van en namens de betreffende minister.⁴²



Figuur 4. Overzicht van het werkterrein van de ILT met de verschillende bevoegdheden en taken.

Naast de hiervoor genoemde taken is de ILT op grond van het instellingsbesluit belast met:

- Het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleidsnota's en nieuwe wet- en regelgeving, die voor de uitvoering van de taken van de ILT van belang zijn;

³⁸ Zie: Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031032/2018-08-31#SlotformulierEnOndertekening> artikel 2, lid 1.

³⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 124 van de Gemeentewet: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-07-01#TiteldeelIII>.

⁴⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005555/2018-07-28#Hoofdstuk8a>.

⁴¹ In artikel 2, lid 4 van het instellingsbesluit is vastgelegd dat de ILT handhavende taken kan vervullen op het werkterrein van andere ministeries.

⁴² In artikel 2, lid 4 van het instellingsbesluit is vastgelegd dat de ILT handhavende taken kan vervullen op het werkterrein van andere ministeries.

- Het geven van signalen over de naleving van wet- en regelgeving die betrekking kunnen hebben op wenselijke wijzigingen van de wetgeving;
- De taken van de bevoegde autoriteit, bedoeld in de in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart genoemde basisverordening, en de verordeningen die zijn vastgesteld krachtens deze verordening, tenzij deze taken bij of krachtens wettelijk voorschrift elders zijn belegd;
- Specifieke taken die voortvloeien uit vertragsrechtelijke verplichtingen of Europese regelgeving.

Via verschillende regelingen zijn toezichthoudende ambtenaren benoemd die over de bevoegdheden beschikken om handhavend op te treden.

3.2.2. Activiteiten van de ILT

In de Rijksbegroting zijn de taken van de ILT vertaald in geplande productie-eenheden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningverlening, toezicht, onderzoek en incidentafhandeling en opsporing.⁴³

Vergunningverlening

Nieuwe toetreders tot een markt moeten aantonen dat ze aan de wettelijke eisen voldoen. Wordt daaraan voldaan dan verleent de ILT een of meer vergunning(en) of certificaten. De wetgever verbindt door die keuze veiligheidseisen aan marktordeningsprincipes: zonder vergunning mag een bedrijf niet handelen.⁴⁴ De ILT heeft een vergunningverlenende taak op het gebied van scheepvaart, bus- en taxivervoer, water en bodem.⁴⁵ Voor scheepvaart (klassebureaus) en bus- en taxivervoer (Kiwa) geldt dat de ILT een mandaat heeft gegeven aan particulieren en erkende marktpartijen voor de vergunningverlening/certificering.

Onderzoek en incidentafhandeling

De ILT voert bij wet opgedragen onderzoeken en onderzoeken op verzoek uit. Bij wet opgedragen onderzoek betreft bijvoorbeeld ongevalonderzoek op het spoor en bij vervoer van gevaarlijke stoffen. Ongevalonderzoek is bij ernstige ongevallen opgedragen aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Onderzoeken op verzoek voert de ILT niet uit als toezichthouder maar omdat zij over specifieke kennis en expertise beschikt. In voorkomende gevallen levert de ILT expertise en deskundigen, soms (zoals bij scheepvaart en railvervoer) heeft de ILT een eigen taak bij het onderzoeken van ongevallen. Ongevalonderzoek kan aanleiding zijn om de dienstverlening te vergroten en/of het toezicht te versterken. In ernstige gevallen van falen kan uit het onderzoek een toezichtmaatregel voortvloeien.⁴⁶

Opsporing

Deze taak wordt uitgevoerd onder aansturing van het Functioneel Parket van het OM.⁴⁷ De inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT/IOD) legt de prioriteit op grensoverschrijdende afvalstromen (EVOA),⁴⁸ ernstige bodemvervuiling, gevaarlijke stoffen en fraude bij woningcorporaties.

Toezicht

Door middel van objectinspecties, administratiecontroles, audits, convenanten en digitale inspecties houdt de ILT toezicht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen eerstelijnstoezicht en tweedelijnstoezicht. Eerstelijnstoezicht is het nalevingstoezicht dat de toezichthouder rechtstreeks uitoefent op de onder toezicht

⁴³ Zie www.rijksbegroting.nl hoofdstuk XII (Infrastructuur en Milieu) van het jaar 2018.

⁴⁴ Zie: http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting_kst236766_27.html.

⁴⁵ Zie: <https://www.ilent.nl/over-ilt/vergunningverlening>.

⁴⁶ Zie: http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting_kst236766_27.html.

⁴⁷ Zie: <https://www.ilent.nl/over-ilt/documenten/publicaties/2017/2/7/informatieblad-nederlands-milieuzicht-en-handhaving-in-kort-betek>.

⁴⁸ Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Verordening (EG) 1013/2006).

staande. Tweedelijnstoezicht is het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt.⁴⁹

3.2.3. Samenhang activiteiten toezicht

Bij het uitvoeren van de toezichtstaak maken inspecteurs bij de ILT gebruik van de zogenaamde interventieladder die ondersteunend is bij het bepalen van maatregelen bij overtredingen. De ladder bestaat uit vijf categorieën van interventies:

- **Preventief**, gericht op het voorkomen van de overtreding en bevorderen van naleving, bijvoorbeeld door collectieve communicatie en het geven van voorlichting of informatie.
- **Correctief**, gericht op herstel of het voorkomen van herhaling, bijvoorbeeld een waarschuwing, een last onder dwangsom of verscherpt toezicht.
- **Repressief**, gericht op het bestraffen van de overtreder, bijvoorbeeld bestuurlijke boete of intrekken of opschorten van certificering of erkenning.
- **Punitief**, gericht op straffen en het ontnemen van verkregen voordeel, bijvoorbeeld een proces-verbaal.⁵⁰
- **Reputatief**, gericht op reputatieschade, door middel van bijvoorbeeld *shaming* en het publiceren van interventies.

Bij het inzetten van de mogelijke maatregelen gelden enkele beperkende voorwaarden. Bijvoorbeeld dat niet twee keer achtereen een maatregel uit dezelfde categorie mag worden ingezet voor dezelfde overtreding van dezelfde onder toezicht staande.⁵¹

3.3. Contextuele ontwikkelingen

3.3.1. Historische context

Aan de vorming van de ILT ligt een lange historie ten grondslag:

- Eind jaren 90 is er binnen het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. De bevindingen van het onderzoek naar de Bijlmerramp in 1992 speelden daarbij een belangrijke rol. In dat onderzoek is gewezen op een te grote verwevenheid van beleid en toezicht.⁵² Dit heeft ertoe geleid dat er onderscheid is gemaakt tussen de beleidskern (de DG's), de uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat en het KNMI) en het toezicht (destijds de Inspectie Verkeer en Waterstaat, IVW).
- Dit onderscheid heeft geleid tot de instelling van de IVW op 1 juli 2001.⁵³ Deze is ontstaan uit de samenvoeging van onderdelen van directoraten-generaal, namelijk: de Luchtvaartinspectie, de Scheepvaartinspectie en de Rijksverkeersinspectie.

⁴⁹ Rob Velders en Meindert Brunia (2013), Begrippenkader Rijksinspecties, Den Haag.

⁵⁰ Voor de punitieve aanpak geldt dat de regie bij het OM ligt.

⁵¹ Zie: <https://www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht/interventie/interventieladder/beperkende-voorwaarden-bij-toepassing-interventieladder>.

⁵² Zie: Eindrapport Enquête Vliegcrash Bijlmermeer: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26241-9.html>

⁵³ Zie: instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0012546/2010-12-16>.

- Sinds 1 januari 2007 is de IVW een baten-lastendienst.⁵⁴ Een baten-lastendienst heeft een resultaatgericht sturingsmodel (zie paragraaf 3 van Regeling agentschappen 2018) zoals een eigen financiële huishouding op basis van een baten-lastenstelsel (zie artikel 1.1 van Compatibiliteitswet 2016). Door het instellen van een baten-lastendienst ontstaat een model waarbij de lasten (bijdragen van het ministerie aan de baten-lastendienst) staan tegenover rechten op producten of diensten (van de baten-lastendienst) in een bepaalde periode. De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de volgende redenen genoemd om van de IVW een baten-lastendienst te maken:⁵⁵
 - Betere afweging en prioriteitstelling door duidelijke definitie van producten en inzicht in de bijbehorende kosten.
 - Versterking van de begroting door duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen en producten en diensten van de IVW.
 - Betere beoordeling van het kostenniveau door het hanteren van een kostprijsmodel,
 - Prikkels om efficiënter te werken zijn 'ingebakken' in de reguliere bedrijfsvoering.
- De hervorming van de Rijksoverheid onder het kabinet-Rutte I heeft geleid tot de vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de samenvoeging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en delen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). In dit kader zijn ook de inspecties (IVW en VROM-inspectie) samengevoegd tot de ILT per 1 januari 2012.

Met het instellingsbesluit van 14 december 2011 is de organisatie ILT opgericht. De uitvoering van de wettelijke taken vindt plaats in domeinen die voortkomen uit de inspectiediensten die zijn samengevoegd tot de ILT, zijnde de IVW en de VROM-inspectie. Domeinen waarop de ILT toezicht houdt, zijn 'Rail en Wegvervoer', 'Scheepvaart', 'Luchtvaart', 'Afval Industrie en Bedrijven', 'Wonen', 'Water en Producten', en (sinds 1 juli 2015) 'Autoriteit Woningcorporaties'.⁵⁶ De oorspronkelijke inspectiediensten waren terug te zien in de domeinverdeling waarop de ILT toezicht heeft gehouden vanaf de oprichting. Zo waren bijvoorbeeld scheepvaart, luchtvaart en rail- en wegvervoer afkomstig van de IVW.⁵⁷ Derhalve werden in deze periode de wettelijke taken uitgevoerd binnen deze domeinen. IVW en VROM-inspectie vertoonden (logischerwijs) op het moment van samenvoeging verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van werkwijzen en methoden, aard van wet- en regelgeving, administratie en ICT.⁵⁸

De ILT is gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode (2012 tot en met 2017) sterk in beweging geweest. In de beleidsdoorlichtingsperiode van 2012 tot en met 2017 heeft een aantal veranderingen plaatsgevonden. Een deel van de veranderingen betreft de organisatie van de ILT, waaronder het vertrek van de KFD uit de ILT en het integreren van Autoriteit Woningcorporaties (voorheen CFV, Centraal Fonds Volkshuisvesting) in de ILT. Een aantal veranderingen komt voort uit nieuwe en veranderde regelgeving. Ook heeft de ILT te maken gehad met taakstellingen (zie paragraaf 4.1.2). De veranderingen hebben effect gehad op de organisatie (het aantal fte dat binnen de ILT werkzaam is) en de middelen die de ILT ontvangt voor haar taken.

3.3.2. Koerswijziging

Aanleiding voor de Koers

De ILT heeft in 2016 een koerswijziging ingezet: Koers ILT 2021.⁵⁹ Er zijn een aantal ontwikkelingen te onderscheiden die aanleiding waren om deze koerswijziging in te zetten:

⁵⁴ Sinds de regeling Agentschappen 2013 wordt dit aangeduid met baten-lastenagentschap.

⁵⁵ Evaluatie BLD IVW (2012).

⁵⁶ Groenlichtmeting ILT (2016).

⁵⁷ Groenlichtmeting ILT (2016).

⁵⁸ De diversiteit van de ICT-systemen speelt volgens de ILT nog steeds een belangrijke rol (en geldt als struikelblok) in het functioneren van de ILT en de kwaliteit van de producten en diensten. Zie verder hoofdstuk 7.

⁵⁹ Meerjarenplan 2018-2022 Inspectie Leefomgeving en Transport.

- **Ontwikkelingen toezicht in den brede.** Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is het veld waarop de Rijksoverheid toezicht houdt steeds complexer (horizontaler, meervoudiger en internationaler) geworden, waardoor het voor een toezichthouder steeds moeilijker is om in een sector ontwikkelingen, kansen en risico's bij te houden en te overzien, of deze van bovenaf te controleren. Tegelijkertijd heeft de overheid een beweging ingezet om de personele en financiële middelen voor toezicht te verminderen. Vrijwel alle toezichthouders experimenteren, gegeven die ontwikkelingen, met nieuwe werkwijzen, zoals een risicogerichte aanpak en afspraken met welwillende organisaties.⁶⁰
- **Ontwikkelingen bij de ILT.** De koerswijziging is ook het gevolg van diverse ontwikkelingen bij de ILT. Ten eerste de uitkomsten van de parlementaire enquête over de Fyra waarin de commissie oordeelt dat de ILT te veel was gericht op toetsing van processen en te weinig op keuring van de treinen zelf. Een aanbeveling van de rapportage is dat er veranderingen in beleid en gedrag bij de ILT dienen plaats te vinden.⁶¹ Ten tweede is de koerswijziging een antwoord op verschillende vragen van de Tweede Kamer over de capaciteit van de ILT, de politieke eis dat de zorg voor het publieke belang beter verankerd wordt en de veelheid en diversiteit van de taken van de ILT. Ten derde is per 1 januari 2016 een nieuwe IG aangetreden bij de ILT.

Deze ontwikkelingen hebben de leiding van de ILT ertoe doen besluiten om halverwege 2016 een ontwikkeltraject in te zetten. Dit ontwikkeltraject is gestart met een integrale risicobenadering (IBRA) om de capaciteit van de ILT optimaal te alloceren, en een SWOT-analyse waarin de sterke en zwakke punten en kansen en bedreigingen van de ILT in kaart zijn gebracht.⁶² De uitkomsten van deze SWOT-analyse zijn gebruikt om de Koers nader in te vullen.

Pijlers van de Koers

De herbezinning in de nieuwe Koers heeft geleid tot de volgende nieuwe visie:

De ILT toont haar maatschappelijke meerwaarde door te werken aan veiligheid, duurzaamheid, zekerheid en vertrouwen in transport, infrastructuur, milieu en wonen. Niet de naleving van wet- en regelgeving staat daarin centraal maar de ILT richt zich op het realiseren van maximaal maatschappelijk nut binnen de haar opgedragen taken en de verstrekte middelen. Risicoanalyses en risicogestuurd handhaven vanuit een sterke informatiepositie zijn daarbinnen belangrijke begrippen.

De Koers bestaat uit vier pijlers die de ILT als volgt heeft gedefinieerd op haar website:

1. **De ILT werkt risicogestuurd.** *“De ILT werkt risicogestuurd: de ILT zet haar mensen en middelen in waar de risico's voor publieke belangen het grootst zijn. Het toezicht van de ILT moet daarom meer risico- en informatiegestuurd zijn. De ILT beoordeelt onwenselijke situaties en de maatschappelijke impact ervan en treedt vervolgens daar op waar het het meest nodig is. Daarbij biedt zij vooraf zicht op wat zij doet en waarom en legt achteraf verantwoording af over de resultaten van het toezicht.”*
2. **De ILT is open over resultaten.** *“De ILT is open over resultaten: de ILT legt verantwoording af aan de Tweede Kamer en aan burgers en bedrijven over de effecten van haar acties. Niet alleen via meerjarenplannen en jaarrapportages, maar juist ook door meer proactief gegevens openbaar maken. Op de website en via sociale media verschijnen geregeld nieuwsberichten met cijfers, toezichtacties en handhavingszaken. In overleggen en sectorbijeekomsten deelt de ILT haar bevindingen met bedrijven en belangenorganisaties.”*
3. **De ILT reflecteert en signaleert.** *“De ILT reflecteert en signaleert: rijksinspecties zijn de ogen en oren van een Minister en staatssecretaris. De ILT stelt rapportages op met toezichtsignalen voor de*

⁶⁰ 'WRR-rapport nr. 89 (2013). Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht'.

⁶¹ Parlementaire enquêtecommissie (2015). 'De reiziger in de kou.'

⁶² Galan Groep (2016), SWOT-analyse.

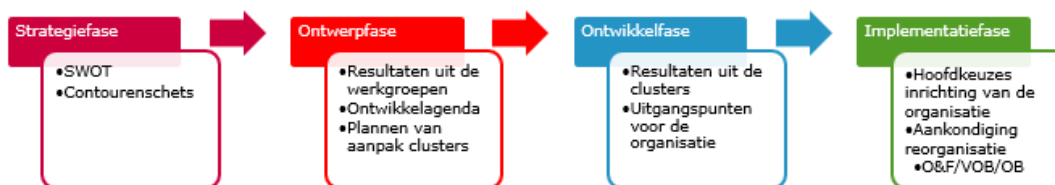
bewindspersonen. Daarin staat wat inspecteurs in de praktijk opvalt en waar zij tegenaan lopen. De ILT bespreekt de afhandeling van de signalen periodiek met de beleidsdirecties.”

4. **Betere efficiency en dienstverlening.** “De ILT verbetert de efficiency en de dienstverlening: het doel is optimale vergunningverlening. Zo werkt de ILT aan vereenvoudiging van het tarievenstelsel voor vergunningen. Het nieuwe stelsel biedt inzicht in de kosten die de ILT maakt voor vergunningverlening. Daarbij wordt gezocht naar de mogelijkheid om processen te uniformeren en daarmee kosten te besparen. Overigens is de inspectie permanent bezig om haar eigen efficiency en dienstverlening te verbeteren.”

Implementatie Koers

De koerswijziging heeft er mede toe geleid dat de ILT sinds begin 2018 in een tijdelijke werkorganisatie is georganiseerd.⁶³ De koerswijziging is nog niet afgerond. In onderstaande figuur is het traject schematisch weergegeven. Daarbij geldt het volgende tijdsbestek:

- **Strategiefase:** april 2016 tot januari 2017.
- **Ontwerpfase:** januari 2017 tot en april 2017
- **Ontwikkelfase:** april 2017 tot november 2017
- **Implementatiefase:** november 2017 tot heden



Figuur 5: Overzicht fasering koerstraject.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de jaren 2012 tot en met 2017 en omvat dus zowel de periode voorafgaand aan de koerswijziging als de koerswijziging zelf. De conclusies en aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting dienen als input voor de implementatie en eventueel aanpassing van de Koers.

⁶³ Definitieve Houtskoolschets ILT, november 2017.

4. Uitgaven en onderbouwing

In dit hoofdstuk zijn de uitgaven onder het beleidsartikel van de jaren 2012 tot en met 2017 weergegeven. Daarnaast schetsen wij de onderbouwing van de uitgaven. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

RPE-vraag 6: *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*

RPE-vraag 7: *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

4.1. Inkomsten en uitgaven artikel 24

4.1.1. Inkomsten ILT

De inkomsten van de ILT zijn in tabel 3 weergegeven. De bedragen die genoemd worden onder realisatie zijn gebaseerd op de bedragen uit de slotwet van de betreffende jaren. Voor de begrote jaren is gebruik gemaakt van de rijksbegroting van het betreffende jaar.⁶⁴ De baten bestaan uit de bijdrage vanuit het ministerie van IenW aan activiteiten die de ILT verricht voor het ministerie van IenW; de bijdrage vanuit het ministerie van BZK voor de aanvullende taken van de Autoriteit woningcorporaties (opbrengst overige departementen) en de opbrengst van derden, die betrekking heeft op de tarieven die aan afnemers van producten op het gebied van vergunningverlening in rekening worden gebracht en de opbrengst vanuit de heffing die de ILT ontvangt voor het toezicht op woningcorporaties. De overige inkomsten hebben betrekking op de rentes over de deposito's bij de Rijkshoofdboekhouding (rentebaten), de vrijval voor reorganisatievoorzieningen en bijzondere baten, bijvoorbeeld door een correctie over lager uitvallende transitoria.

⁶⁴ Het jaar 2012 vormt daarbij een uitzondering, omdat in dat jaar de Rijksbegroting geen overzicht geeft van de begrote baten. Voor de begroting van 2012 is daarom gebruik gemaakt van de begroting uit 2013.

Inkomsten (x €1.000)	Jaartal	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	Begroot	160.473	145.236	143.883	140.208	146.214	145.740
	Gerealiseerd	158.891	155.739	151.400	147.615	156.957	151.137
Omzet IenW	Begroot	151.891	136.654	129.559	126.047	122.641	121.749
	Gerealiseerd	147.822	132.231	132.137	132.694	130.828	121.028
Omzet overige departementen	Begroot	0	0	6.690	6.527	0	375
	Gerealiseerd	417	11.078	7.760	460	373	375
Omzet derden	Begroot	8.382	8.382	7.584	7.584	23.523	23.566
	Gerealiseerd	8.334	8.810	7.525	13.602	22.550	27.989
Overig (rentebaten, vrijval uit voorzieningen en bijzondere baten)	Begroot	200	200	50	50	50	50
	Gerealiseerd	2.319	3.620	3.977	859	3.206	1745

Tabel 3: Overzicht inkomsten ILT.

4.1.2. Uitgaven ILT

De uitgaven ILT zijn te vinden in twee begrotingsartikelen: artikel 24 en artikel 97.

- Artikel 24 beslaat de totale agentschapsbijdrage van het ministerie van IenW aan het agentschap ILT. Vanuit deze bijdrage worden alle door het ministerie van IenW aan de ILT opgedragen taken gefinancierd. Voor de berekening van de begrote uitgaven wordt een kostprijsmodel gehanteerd. Dit houdt in dat door managers een inschatting wordt gemaakt van het aantal in te zetten fte per domein (deze domeinen worden in paragraaf 4.2.1 nader toegelicht) waaruit een overzicht van de begrote kosten per domein volgt.
- Op basis van dit kostprijsmodel wordt ook de kostprijs voor vergunningen berekend. Deze kosten worden echter niet geheel gedekt worden door de inkomsten die de ILT verkrijgt vanuit de tariefheffing. Dit komt doordat het bij ministeriële regeling vastgestelde tarief lager is dan de werkelijke kosten van de vergunningverlening en door vergunningverlenende activiteiten van de ILT waarvoor geen tarief is vastgesteld. Hierdoor hoeven de betreffende aanvragers van vergunningen de kosten van de aanvraag niet aan de ILT te vergoeden. De uitgaven onder artikel 97 betreffen de kosten die bestemd zijn voor de kosten van vergunningverlening die niet gedekt worden door de inkomsten die de ILT verkrijgt vanuit de tariefheffing. Met ingang van 2014 is het niet-tarifeerbare en niet-kostendekkende deel van de kosten afzonderlijk inzichtelijk gemaakt en overgeheveld naar artikel 97. Hierdoor zijn deze uitgaven vanaf 2014 inzichtelijk.

In Tabel 4 zijn de uitgaven onder artikel 24 en artikel 97 tussen 2012 en 2017 weergegeven. De bedragen die genoemd worden onder realisatie zijn gebaseerd op de slotwet van de betreffende jaren.

Uitgaven (x €1.000)	Jaartal	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	Begroot	145.251	136.654	129.559	126.047	122.640	121.749
	Gerealiseerd	153.565	135.735	132.481	131.037	131.179	119.171
Artikel 24	Begroot	145.251	136.654	129.559	110.047	110.655	109.561
	Gerealiseerd	153.565	135.735	116.481	119.051	118.970	106.759
Artikel 97	Begroot		0	0	16.000	11.985	12.188
	Gerealiseerd		0	16.000	11.986	12.209	12.412

Tabel 4: Overzicht uitgaven ILT (artikel 24 en artikel 97).

In de derde kolom is het totale begrote en gerealiseerde bedrag opgenomen. Daaruit blijkt dat het budgettaire beslag is afgenomen. Dit wordt veroorzaakt zowel door de toedeling van andere of nieuwe taken als door de opgelegde taakstellingen van de kabinetten Rutte I en Rutte II. In de volgende tabel zijn de taakstellingen opgenomen. De invulling bestaat uit combinaties van efficiëntiemaatregelen, takenreducties/-versoeringen, beëindiging of decentralisatie van taken en effecten/ontdubbelingen als gevolg van de samenvoeging van de IVW en de VROM-inspectie.⁶⁵

Uitgaven (x €1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taakstelling Rutte I	-1.065	-1.711	-6.638	-8.580	-9.449	-10.356
Taakstelling Rutte II					-1.727	-5.135
Totale korting op budget	-1.065	-1.711	-6.638	-8.580	-11.176	-16.540

Tabel 5. Overzicht gerealiseerde taakstellingen ten opzichte van begroting van 2012.⁶⁶

4.2. Onderbouwing uitgaven

4.2.1. Uitsplitsing van de uitgaven

Uitsplitsing over domeinen

Tot en met 2017 gold voor de onderbouwing van de kosten de volgende redenering. Per domein wordt een inschatting gemaakt van geplande productieaantallen in termen van vergunningen, administratieve controles, audits, convenanten, objectinspecties, incidentenafhandeling en onderzoek. Op grond daarvan wordt bepaald

⁶⁵ http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting_kst160377_31.html.

⁶⁶ Overzicht op basis van de doorrekening die door de ILT is verstrekt. De bedragen komen niet overeen met de korting op het budget in de Rijksbegroting omdat er meer factoren zijn die van invloed zijn op dit budget (zoals nieuwe taken en het uitplaatsen van de Kernfysische dienst).

hoeveel budget benodigd was per domein. Deze worden samengevoegd in de raming die naast de begroting wordt gelegd. Dit heeft geleid tot de verdeling over de verschillende domeinen, zoals in tabel 6 is weergegeven.

Overigens is de ILT in de 'tijdelijke werkorganisatie' (2018) overgegaan naar een situatie waarin de domeingerichte indeling van de uitgaven wordt losgelaten. In plaats daarvan worden uitgaven programmatisch en inspectiebreed gezien, afhankelijk van geanalyseerde risico's (zoals met de IBRA geïdentificeerd).⁶⁷ In de uitgaven tot en met 2017 legde de IBRA nog geen verbinding met de inzet van de ILT.

Uitgaven (x €1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afval, industrie en bedrijven ⁶⁸	23.024	14.177	13.304	27.706	26.505	23.746
Rail en wegvervoer	32.643	29.616	25.636	24.691	28.418	24.300
Scheepvaart	19.886	18.161	15.149	23.063	22.428	20.171
Luchtvaart	18.356	15.928	13.168	19.166	18.441	16.853
Risicovolle stoffen en producten ⁶⁹	39.759	39.642	33.826	0	0	0
Water, producten en stoffen	19.897	18.211	15.398	24.425	23.178	21.689

Tabel 6. Uitgaven per domein.

Uitsplitsing over onderdelen

De uitgaven hebben wij uitgesplitst over de personele uitgaven en de ICT-uitgaven.

Personele uitgaven omvatten de kosten voor het eigen personeel (intern) en voor ingehuurd personeel (extern). Hoewel in deze doorlichting de Autoriteit Woningcorporaties buiten de scope valt, zijn de personele uitgaven wel hierin meegenomen. Een nadere uitsplitsing van personele uitgaven (zonder Autoriteit Woningcorporaties) is namelijk bij ons niet bekend. De toename voor inhuur in 2017 ten opzichte van 2016 betreft met name de tijdelijke inhuur van ICT-deskundigen en tijdelijke extra inhuur ten behoeve van de inrichting van de Autoriteit Woningcorporaties.⁷⁰

Uitgaven personeel (x €1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	99.500	101.000	107.600	104.200	110.900	112.600
Intern	99.500	97.400	98.500	96.000	101.400	99.400
Extern		3.600	9.100	8.200	9.500	13.200

Tabel 7. Overzicht personele uitgaven, conform slotwet.

Omdat de ICT-bestedingen een aanzienlijke kostenpost vormen hebben we in de volgende tabel ook de ontwikkeling in ICT-kosten tussen 2012 en 2017 op een rij gezet.

⁶⁷ http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236766_18.html.

⁶⁸ Tussen 2012 tot en met 2014 heette deze post 'Risicovolle bedrijven'.

⁶⁹ Tussen 2012 tot en met 2014 was dit een post op de begroting, daarna niet meer.

⁷⁰ http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233892_31.html.

Uitgaven ICT (x €1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal	12.611	15.095	19.726	22.470	22.145	26.224
Ontwikkeling	2.429	4.801	5.285	7.173	5.918	6.941
Beheer	5.701	5.059	8.710	9.438	10.821	13.219
Werkplekken	4.482	5.236	5.732	5.859	5.406	6.065
Percentage begroting	8,70%	11,00%	15,20%	17,80%	18,10%	21,50%

Tabel 8. Overzicht ICT-uitgaven, gebaseerd op basis van interne documentatie van de ILT.

De ICT-bestedingen zijn gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode meer dan verdubbeld (toename van 108%). Het percentage ICT-bestedingen ten opzichte van de totale bijdrage van het ministerie van IenW aan de ILT is toegenomen van 8,7% in 2012 tot 21,5% in 2017. Dit is nog exclusief de € 13,2 miljoen die in 2017 onder de post externe inhuur van personeel valt en die voor een groot gedeelte aan externe inhuur op het gebied van ICT is besteed. In hoofdstuk 7 gaan wij nader in op de ICT-kosten.

4.2.2. Relatie uitgaven en tarieven

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven wordt voor de begroting van de kosten (zoals de uitgaven per domein) jaarlijks een kostprijsmodel gehanteerd. Door managers wordt een inschatting gemaakt van het aantal fte per domein. De volgende hoofdkostenplaatsen worden hierbij onderscheiden: de domeinen Rail en Wegvervoer, Scheepvaart, Luchtvaart, Water Producten Stoffen (WPS), Afval Industrie Bedrijven (AIB), de Autoriteit Wonen (AW) en de afdeling Meld en Informatie centrum (MIC)^{71,72} Vervolgens worden de kosten vertaald in kosten per domein, waarbij de kosten van de overhead (door de inzet van fte in uitvoering en de inzet in fte in overhead)⁷³ bij elkaar op te tellen naar rato van de directe fte's van de domeinen worden verdeeld. Een begroting van de uitgaven per domein vormt daarvan de uitkomst. De Auditdienst Rijk constateerde in 2013 dat het kostprijsmodel voldoende transparant is en bijdraagt aan de interne sturing van de ILT.⁷⁴

Voor de hoogte van de tarieven worden de totale (begrote) kosten van het betreffende jaar gedeeld door het aantal productieve uren (gebaseerd op tijdschrijven van medewerkers norm in het Handboek financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid).⁷⁵ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de producten (Vergunningverlening, Toezicht, Dienstverlening, Opsporing, Incidentafhandeling en Onderzoek), wat leidt tot een tarief per product per domein. De hoogte van de tarieven (bijvoorbeeld in vergelijking met andere inspecties) beschrijven wij nader in hoofdstuk 7.

⁷¹ Meldingen, vragen en klachten worden sinds de koerswijziging gemeld bij het MIC. Deze afdeling bestaat dus niet uit een sector of domein waar toezicht op wordt gehouden, maar betreft slechts het centrum waar meldingen, vragen en klachten binnenkomen. Daarom is het MIC wel onderdeel van het kostprijsmodel, maar is het geen domein waar de ILT de uitgaven over verdeeld (zoals in paragraaf 4.2.1. toegelicht).

⁷² Conform kostprijsmodel 2018, uitgangspunten.

⁷³ Directie Bedrijfsvoering (DBV), Handhavingbeleid (HB) minus het MIC en Juridische zaken (JZ).

⁷⁴ Onderzoek Kostprijsmodel ILT, kenmerk ADR/2013/1382.

⁷⁵ Voor het aantal productieve uren in 2017 is uitgegaan van de HAFIR-norm van 2017, 1.378 uren, omdat destijds nog geen actuele cijfers op basis van tijdschrijven beschikbaar waren.

5. Beschikbaar onderzoeksmateriaal

In dit hoofdstuk analyseren we het bestaande onderzoeksmateriaal met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

RPE-vraag 8: *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

RPE-vraag 9: *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

RPE-vraag 10: *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

We inventariseren eerst het bestaande onderzoeksmateriaal en laten zien wat er over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT is opgenomen in de betreffende onderzoeken. Vervolgens geven we aan waarover wel en waarover geen uitspraken mogelijk zijn op basis van de bestaande onderzoeken.

5.1. Inventarisatie onderzoeksmateriaal

In deze paragraaf inventariseren we welke onderzoeken beschikbaar zijn met betrekking tot het functioneren van de ILT. Daarbij maken we onderscheid tussen:

- Overkoepelende onderzoeken met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het instrument ILT.
- Onderzoeken die het functioneren van de ILT integraal beoordelen in een bepaalde sector of bij de uitvoering van een bepaalde taak (bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht, opsporing of onderzoek).
- Specifieke onderzoeken over het functioneren van de ILT met betrekking tot een specifieke taak.

5.1.1. Overkoepelende onderzoeken

Een aantal onderzoeken richt zich op het functioneren van de ILT in den brede. Hierna noemen we deze onderzoeken en vatten we de resultaten samen. Per onderzoek beschrijven we wat conclusies zijn ten aanzien van doeltreffendheid, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid van het beleid.

Verwijzing	Jaartal	Betrekking op	Samenvatting van bevindingen
Evaluatie Baten-lastendienst IVW ⁷⁶	2012	Doelmatigheid	Bevindingen: <ul style="list-style-type: none">• Het is niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Er

⁷⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/08/evaluatie-baten-lastendienst-ivw>.

			<p>is geen koppeling te leggen tussen formatie en kosten enerzijds en productie anderzijds. Er zijn tussen departement en inspectie geen afspraken over het sturen op doelmatigheid. Een strakkere sturing en monitoring hierop zal moeten leiden tot betere gegevens op dit gebied.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De externe verantwoording over de feitelijke kostprijzen ontbreekt. De Secretaris-generaal (SG), ondersteund door de directie Finance Management en Control, en de beleids-DG's hebben hier ook nauwelijks op gestuurd. De inspectie introduceert tijdschrijven. Het overleg tussen beleids-DG's en IVW is zeer beperkt. Er is nauwelijks tot geen overleg over prioriteiten en keuzes, koerswijzigingen, risico's en nalevingsniveaus. • De financieel-technische implicaties van de baten-lastensystematiek zijn voor de Inspectie verder beperkt. De IVW is geen kapitaalintensieve dienst en hoeft slechts beperkt te reserveren voor onderhoud en vervanging. Het instellen van IVW als baten-lastendienst heeft bijgedragen aan een verbetering van het financieel beheer.
SWOT-analyse ILT (Galan Groep) ⁷⁷	2016	Doeltreffend- heid	<p>In 2016 heeft de Galan Groep een sterkte-zwakte analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met 44 stakeholders, waaronder politici, bestuurders, samenwerkingspartners, brancheverenigingen en grote bedrijven die onder toezicht van de ILT staan.</p> <p>Gesprekspartners zien en waarderen de toegevoegde waarde van de ILT maar zijn zeer kritisch over de kwaliteit en het functioneren van de ILT. De algemene indruk is dat de ILT gesloten is, te weinig vernieuwend is, te weinig zichtbaar is en onvoldoende selectief en effectief opereert.</p>
Rapport Groenlichtmeting ILT, Ministerie van Financiën (2016) ⁷⁸	2017	Doelmatig- heid van bedrijfs- voering	<p>In het onderzoek is met name gekeken naar de governance en de bedrijfsvoering door documenten te bestuderen en gesprekken te voeren met 16 betrokkenen op het ministerie van IenW en bij de ILT. Geconcludeerd wordt dat de ILT niet voldoet aan de eisen in de Regeling agentschappen om een baten-lastenagentschap te worden. De belangrijkste conclusies zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Governance. Uit de Groenlichtmeting volgt dat het sturingsmodel niet optimaal functioneert, omdat de ILT onafhankelijk haar wettelijke taken uitvoert zonder dat directe sturing door opdrachtgevers (beleidsdirecties van het ministerie van IenW) mogelijk is (zie hoofdstuk 8). Opdrachtgevers zijn budgethouder, maar zien dat zelf niet altijd zo en stellen niet altijd budget ter beschikking bij het

⁷⁷ Uitgevoerd in opdracht van de ILT. Niet openbaar gepubliceerd.

⁷⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/16/groenlichtmeting-ilt>.

			<p>uitzetten van een taak bij ILT. De eigenaar (SG van het ministerie van IenW) is onder meer verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid en de budgettaire kaders. De eigenaar vult deze rol op een passieve manier in en grijpt niet in als de ILT en opdrachtgevers er onderling niet uitkomen. Ten opzichte van 2012 is het uitvoeren van de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) bij nieuw beleid een significante vooruitgang.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financieel beheer. Het financieel beheer is - na uitplaatsing van de financiële administratie naar de shared service organisatie IBI (ministerie van IenW) - met flinke inspanningen op orde gebracht. Niettemin blijft het financieel beheer een aandachtspunt, onder meer op het gebied van ICT. Hoewel de ILT is teruggegaan van 230 systemen naar 160 systemen is er nog een lange weg te gaan. • Doelmatigheidsbevordering en bekostiging. De ILT heeft een ontwikkeling doorgemaakt als het gaat om het sturen op doelmatigheid en inzicht in bekostiging. Zo is de ILT begonnen met het tijdschrijven en heeft zij een kostprijsmodel opgesteld. Het kostprijsmodel is echter onvoldoende transparant om het verband te leggen tussen tarieven en prestaties. De ILT heeft (nog) geen kostendekkende tarieven als het gaat om vergunningen (dit betreft een beleidsmatige keuze van het ministerie van IenW). Tot slot vindt sturing op doelmatigheidsindicatoren in de Rijksbegroting door het ministerie van IenW in veel mindere mate plaats en is op basis van de jaarverslagen geen doelmatigheidsontwikkeling bij de ILT vast te stellen omdat de indicatoren daarvoor te ongelijksoortig zijn.
<p>Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Algemene Rekenkamer</p>	<p>2018</p>	<p>Doelmatigheid van beleid</p>	<p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat de ILT in 2016 en 2017 stappen heeft gezet om risicogerichter en selectiever te werken. Met de IBRA heeft de ILT een beter inzicht in de voornaamste risico's in haar gehele taakveld en kan zij haar prioriteiten voor de komende jaren stellen. Wel merkt de Algemene Rekenkamer op dat de IBRA nog niet volledig is en zal moeten worden doorontwikkeld. Voor onderdelen van taken is nog weinig informatie beschikbaar en er ontstaat geen inzicht in 'emerging risks' (risico's die nog niet op de agenda staan). De Algemene Rekenkamer beveelt daarbij de Minister van IenW aan ervoor te zorgen dat beleidsdirecties en de ILT de afweging en vertaling van de belangrijkste risico's in toezichtprogramma's gezamenlijk maken (zie ook hoofdstuk 8).</p>

⁷⁹ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/05/16/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2017-bij-het-ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>.

			De Algemene Rekenkamer concludeert dat de ILT acties heeft ondernomen om de informatiepositie te versterken. Zo is het onderdeel van de nieuwe toezichtprogramma's en is er een ID-Lab opgezet. De Algemene Rekenkamer merkt ook op dat de ILT de komende jaren nog veel werk moet verrichten om de informatiepositie verder te ontwikkelen en onderhouden. Zo moet informatie op de juiste wijze worden opgeslagen in verschillende (internationale) systemen. De kwaliteit van de verslaglegging van informatie is niet altijd goed genoeg waardoor de data niet kan worden gebruikt voor risicoanalyses. Ook is vaak onduidelijk welke data wel en niet kan worden opgevraagd op basis van privacyoverwegingen.
--	--	--	--

Tabel 9. Onderzoeken gericht op het functioneren van de ILT in den brede.

5.1.2. Onderzoeken met betrekking sectoren en taken van de ILT

Naast de overkoepelende onderzoeken is er onderzoeksmateriaal beschikbaar dat zich richt op een specifiek onderdeel van het werkveld van de ILT. In tabel 10 staat op welk werkveld deze onderzoeken zich richten. Daarna worden per onderzoek de belangrijkste conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid beschreven. Voor het domein scheepvaart en op het vlak van opsporing zijn er geen overkoepelende onderzoeken beschikbaar.

		Vergunningsverlening	Toezicht	Incidentafhandeling en onderzoek	Opsporing
Leefomgeving	Afval, industrie en bedrijven	2			
	Water, producten en stoffen				
Transport	Scheepvaart	6			
	Rail- en wegvervoer	5	3 en 4		
	Luchtvaart	1			

Tabel 10. Overzicht onderzoeken op het werkveld van ILT.

1. Beleidsdoorlichting art. 17: luchtvaart (Decisio, 2017):⁸⁰
 - a. 'De effectiviteit van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is niet geëvalueerd.'⁸¹
 - b. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid milieu en omgeving: 'De verschillende monitors en evaluaties op het gebied van geluidshinder tonen voor het grootste deel aan dat het aantal geluidgehinderden in de periode 2009-2015 is afgenomen. Dit effect is het gevolg van diverse maatregelen die mede op basis van beleid van het ministerie van IenM tot stand zijn gekomen. Op basis van deze constatering kan geconcludeerd worden dat het beleid van IenM doeltreffend is geweest.'⁸²

⁸⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/decisio-beleidsdoorlichting-artikel-17-luchtvaart>.

⁸¹ Pagina 130, Beleidsdoorlichting art. 17: luchtvaart (Decisio, 2017).

⁸² Pagina 97, Beleidsdoorlichting art. 17: luchtvaart (Decisio, 2017).

- c. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid veiligheid: *‘Een deel van de verklaring voor de onmogelijkheid om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken is dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid binnen de luchtvaart is belegd bij verschillende partijen. De invloed van het ministerie van IenM op onderdelen van de veiligheid verschilt, maar duidelijk is dat het ministerie van IenM voor een groot deel afhankelijk is van andere partijen. Wel draagt zij een bepaalde mate van eindverantwoordelijkheid en moet zij zorgen voor toezicht en naleving op wet- en regelgeving (onder meer via de ILT). Deze rol en ingezette beleidsinstrumenten zijn niet expliciet geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.’*⁸³
2. Beleidsdoorlichting 22: omgevingsveiligheid en risico’s⁸⁴
- a. Nog niet gepubliceerd, in concept ingezien, verwachte publicatie begin 2019.
3. Beleidsdoorlichting art 16: openbaar vervoer en spoor (Berenschot, 2018)⁸⁵
- a. Met betrekking tot veiligheid wordt geconstateerd: *‘We constateren dat de beschikbare indicatoren over veiligheid onvoldoende informatie geven over effecten van het beleid op het gebied van spoorveiligheid. Ze laten jaarlijks sterke fluctuaties zien en de getallen zijn soms erg laag. Er zijn weinig incidenten en ieder incident heeft een grote invloed op de cijfers. Op basis van gevoerde gesprekken en internationale benchmark krijgen we de indruk dat de veiligheid op het spoor in de afgelopen jaren verbeterd is en over het algemeen goed is’*.⁸⁶
- b. De rol van ILT is niet afzonderlijk beoordeeld noch is de relatie tussen de veiligheid en de rol van ILT bestudeerd.
4. Beleidsdoorlichting art 14: wegen en verkeersveiligheid (AEF, 2017)⁸⁷
- a. *‘Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het verkeersveiligheid beleid is gekeken naar subsidies en opdrachten die onder artikel 14 zijn verstrekt (bijvoorbeeld subsidie SWOV, CBR en VVN). De rol van de ILT in relatie tot (de naleving van beleidsregels op het gebied van) verkeersveiligheid is niet genoemd.⁸⁸ Tevens kan niet worden geconcludeerd of het gevoerde beleid doeltreffend is in relatie tot het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers’*.⁸⁹
5. Toezichtsrapportage 2016 taakuitvoering Kiwa NV en Kiwa Register B.V. (ILT, 2017)⁹⁰
- Een aantal van de vergunningverlenende taken heeft de ILT uitbesteed aan Kiwa. In 2017 heeft de ILT een evaluatie van de taakuitvoering door Kiwa uitgevoerd. Hieruit kwamen de volgende conclusies naar voren:
- a. *‘Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden is de inspectie van oordeel dat Kiwa N.V. en Kiwa Register B.V. gesteld staan voor de opgedragen taken, dat zij werken in overeenstemming met de prestatie-eisen en dat de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering voldoende geborgd is. De inspectie merkt hierbij aan dat de activiteiten die Kiwa in 2016 is gestart om juiste, tijdige en volledige implementatie van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving beter te waarborgen, zichtbare uitwerking dienen te krijgen in 2017.’*
- b. *‘Ten aanzien van de afgifte van Zeevaartproducten heeft een detailcontrole (realitycheck) uitgewezen dat de afgifte beheerst verloopt, maar dat het interpreteren en toepassen van wet- en regelgeving en de dossiervorming aandacht behoeven.’*
- ‘De bevindingen uit de toezichtactiviteiten van de externe (Europese) toezichthouders, geven geen aanleiding tot een bijstelling van het oordeel van de inspectie.’*

⁸³ Decisio (2017) Beleidsdoorlichting art. 17: luchtvaart, pagina 104.

⁸⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/19/start-beleidsdoorlichting-artikel-22-veiligheid-en-risico-dgmi-ministerie-van-infrastructuur-en-milieu>.

⁸⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/bijlage-1-eindrapport-beleidsdoorlichting-ov-en-spoor>.

⁸⁶ Berenschot (2018) Beleidsdoorlichting art 16: openbaar vervoer en spoor, pagina 51.

⁸⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/eindrapport-beleidsdoorlichting-wegen-en-verkeersveiligheid>.

⁸⁸ AEF (2017). Beleidsdoorlichting art 14: wegen en verkeersveiligheid, pagina 98, 99 en 100,

⁸⁹ AEF (2017) Beleidsdoorlichting art 14: wegen en verkeersveiligheid, pagina 7.

⁹⁰ Zie: https://www.kiwaregister.nl/uploadedFiles/Over_ons/Toezichtrapportage-2016-taakuitvoering-Kiwa-NV-en-Kiwa-Register-BV-1.0def.pdf.

6. Beleidsdoorlichting art. 18: Scheepvaart en Havens (Berenschot, 2016).⁹¹
 - a. *Met het oog op meer efficiency zijn toezichts- en certificeringstaken vanuit het Rijk overgedragen aan de markt (klassebureaus). Daarbij is ingezet op het verminderen van de toezichtslast voor reders ten einde de concurrentiekracht van de maritieme cluster te vergroten. Inzet op meer efficiency door het overdragen van taken heeft volgens Panteia (2014) onvoldoende geleid tot een lagere inspectielast voor reders, doordat tegelijkertijd het internationale normenkader toenam. De sector ervaart de inspectie in Nederland als streng in vergelijking met de praktijk in andere landen. Het toezicht draagt wel bij aan de beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en veiligheid van de scheepvaart. Internationale normen, regels en inspecties komen enerzijds de veiligheid en duurzaamheid ten goede maar kunnen, als in andere landen bijvoorbeeld minder streng wordt gehandhaafd, de concurrentiekracht verkleinen.*⁹²
 5. *Middels diverse acties poogt het Rijk de administratieve lastendruk te verlagen, zodat het Nederlandse register aantrekkelijk blijft. Hiervoor zet het Rijk in op het up-to-date, transparant, uitvoerbaar en handhaafbaar houden van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld middels een betere registratie en arbeidswetgeving). Dat heeft echter niet geleid tot een verlaging van de administratieve lastendruk (Panteia 2014) Ook hier worden toenemende internationale regels genoemd als reden dat de sector de administratieve lastendruk als hoog ervaart. De beoogde effecten van de inzet op verlaging van de administratieve lastendruk zijn niet of slechts in beperkte mate bereikt. Sectorpartijen geven aan dat de administratieve lastendruk juist is toegenomen.*⁹³

5.1.3. Specifieke onderzoeken

Tot slot zijn er in de beleidsdoorlichtingsperiode een aantal specifieke onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op individuele aandachtsvelden van de ILT. Deze onderzoeken hebben we bestudeerd in de casusstudies, ze worden samengevat in het bijlagerapport met de casusbeschrijvingen. De belangrijkste van deze onderzoeken zijn:

- De reiziger in de kou (2015). Eindrapport Fyra, parlementaire enquêtecommissie Fyra.⁹⁴
- Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol (2017), OVV.⁹⁵
- Mastbreuk Harlingen. Mast in zicht, maar niet in beeld (2017) OVV.⁹⁶
- Vraaggestuurd managen werkstromen vergunningen verlenen ILT (2014), De Galan Groep.

5.2. Uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid op basis onderzoeksmateriaal

In de vorige paragraaf hebben we de resultaten beschreven van de inventarisatie van het beschikbare onderzoeksmateriaal. De vervolgvraag (RPE-vraag tien) is in hoeverre het beschikbare onderzoeksmateriaal het mogelijk maakt een uitspraak over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te doen. Om dit te

⁹¹ Zie Berenschot (2016). Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens, via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/05/beleidsdoorlichting-scheepvaart-en-havens>.

⁹² Zie: Berenschot (2016). Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens, pagina 40.

⁹³ Zie: Berenschot (2016). Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens, pagina 40.

⁹⁴ Zie: https://www.parlement.com/id/vjbgnhwmow3/parlementaire_enquete_fyra_2013_2016.

⁹⁵ Zie: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4247/veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol>.

⁹⁶ Zie: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4489/mastbreuk-zeilschip-harlingen>.

beoordelen maken we onderscheid tussen vier mogelijke niveaus: we concluderen dat, we hebben indicaties dat, we hebben voorzichtige aanwijzingen dat, we kunnen niet concluderen dat. (zie paragraaf 2.2).

Doeltreffendheid

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek wordt onder doeltreffendheid verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.⁹⁷ Het beleidsdoel van artikel 24 van de begroting van het ministerie van IenW is: Het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving.

Er is geen overkoepelend onderzoek naar de doeltreffendheid van de ILT gedaan en daarmee kunnen we op basis van alleen het bestaande onderzoeksmateriaal niet concluderen of de ILT doeltreffend was of niet.

In de SWOT-analyse (Galan Groep, 2016, zie paragraaf 5.1), worden geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid van de ILT gedaan. Wel wordt geconcludeerd dat de ILT gesloten, te weinig vernieuwend, te weinig zichtbaar en onvoldoende selectief en effectief is.⁹⁸ Dit vormt een indicatie dat de ILT niet doeltreffend functioneerde omdat de ILT niet goed scoorde op toetsingscriteria effectiviteit en transparantie en deze toetsingscriteria (effectiviteit en transparantie) wel belangrijke criteria zijn om doeltreffend te kunnen functioneren (zie ons analysekader en de toetsingscriteria in paragraaf 2.2).

In 2016 is een koerswijziging in gang gezet om de doeltreffendheid van de ILT te vergroten. Onderdeel hiervan is een reorganisatie waarbij thans wordt gewerkt in een “tijdelijke werkorganisatie”⁹⁹. Er is momenteel geen onderzoek beschikbaar waarin de doeltreffendheid van de ILT ná de ingezette koerswijziging is beoordeeld.

Doelmatigheid

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek wordt onder doelmatigheid verstaan: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.¹⁰⁰ Daarnaast kan gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Op basis van alleen het onderzoeksmateriaal is geen conclusie over de doelmatigheid van het beleid mogelijk. In het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt geconcludeerd dat de ILT in 2016 en 2017 stappen heeft gezet om risicogerichter en effectiever te gaan werken, maar er wordt bijvoorbeeld niet geconcludeerd of de ILT daarvoor en/of daarna doelmatig werkte.

De andere onderzoeken hebben met name betrekking op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De rode draad is dat de bedrijfsvoering is verbeterd (bijvoorbeeld het financieel beheer en de bekostiging) maar dat er nog veel winst te behalen is (onder meer door daadwerkelijk de middelen te alloceren op basis van risico's en door de ICT te verbeteren die de werkprocessen moet ondersteunen). In hoofdstuk 7 gaan we hier nader op in.

Werkwijze om toch tot uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te komen

Het onderzoeksmateriaal naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de beleidsdoorlichtingsperiode is beperkt. Op basis van dat bestaande onderzoeksmateriaal hebben we alleen enkele indicaties over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT. Om tot een concreter en beter onderbouwd oordeel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid te komen hebben we aanvullend onderzoek gedaan (voor de aanpak, zie paragraaf 2.2). In hoofdstuk 6, 7 en 8 komen we tot onze conclusie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid op basis van dit aanvullende onderzoek.

⁹⁷ Zie: artikel 1 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018.

⁹⁸ Galan Groep (2016). SWOT-analyse.

⁹⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041208/2018-11-29>

¹⁰⁰ Zie: artikel 1 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018.

6. Doelbereik en doeltreffendheid

In dit hoofdstuk analyseren we het doelbereik en de doeltreffendheid van de ILT. Op basis van deze analyse komen we tot een antwoord op de volgende drie onderzoeksvragen:

RPE-vraag 11: *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

RPE-vraag 12: *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

Hoofdvraag 1: *Op welke wijze heeft de ILT in de onderzoeksperiode invulling gegeven aan haar wettelijke taken, in welke mate is daarmee bijgedragen aan (a) de gestelde doelen op het gebied van toezicht en handhaving en aan (b) de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de opgedragen taakvelden?' en welke concrete verbetermogelijkheden zijn er?*

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het analysekader dat we hanteren om de doeltreffendheid te analyseren. Vervolgens beschrijven we de drie analyses die we hebben gemaakt. Dit resulteert in een aantal verbetermogelijkheden die we beschrijven in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

6.1. Analyse kader

In artikel 1 van de RPE wordt doeltreffendheid gedefinieerd als: *'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.'*¹⁰¹ In de Rijksbegroting is voor artikel 24 van de begroting van het ministerie van IenW het volgende doel opgenomen: *'het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving.'* Het onderzochte instrument om deze beleidsdoelstelling te behalen is de ILT.

Om tot een oordeel te komen over de mate waarin de ILT de beleidsdoelstelling behaalt, baseren we ons op drie analyses. Daarbij duiden we de mate van hardheid in ons oordeel door onderscheid te maken tussen vier niveaus: we concluderen dat, we hebben indicaties dat, we hebben voorzichtige aanwijzingen dat, we kunnen niet concluderen dat (zie paragraaf 2.2). Onze analyse bestaat uit drie delen:

- 1. Analyse verband tussen activiteiten van de ILT en effecten in de maatschappij.** Om een conclusie over de doeltreffendheid te kunnen trekken moet inzicht ontstaan in de productieaantallen (output van de ILT), nalevingspercentages (*outcome* van de ILT) en effecten in de maatschappij. Daarnaast dient het verband tussen deze drie te worden aangetoond. Aan de hand daarvan wordt duidelijk in welke mate de effecten in de maatschappij zijn bereikt door de activiteiten van de ILT. Deze analyse biedt daarmee de mogelijkheid vast te stellen of de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het beleidsinstrument is gerealiseerd.
- 2. Analyse output: indicatoren uit Rijksbegroting.** Een geëigende methode om in een beleidsdoorlichting de doeltreffendheid van het beleid in een begrotingsartikel te bepalen, is het analyseren van de scores op de indicatoren die in het begrotingsartikel zelf worden genoemd. De analyse richt zich dan op het vergelijken van de geplande scores en de uiteindelijke gerealiseerde scores en het vergelijken van de scores over tijd.

¹⁰¹Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek artikel 1: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

- 3. Analyse toetsingscriteria die randvoorwaardelijk zijn voor een doeltreffende toezichthouder.** Op basis van eerdere evaluaties van diverse toezichthouders en vergunningverlenende instanties zijn wij tot een set van criteria gekomen die randvoorwaardelijk zijn voor het doeltreffend kunnen functioneren van een organisatie. Om doeltreffend te kunnen functioneren moet:¹⁰²
- a. De ILT effectgericht opereren.
 - b. De ILT professioneel en deskundig zijn.
 - c. De ILT transparant opereren.
 - d. De ILT het verantwoordelijkheidsbesef bij onder toezicht staanden bevorderen (empowering).
 - e. De ILT onafhankelijk van de sector opereren.

Hierbij beschouwen we de toetsingscriteria altijd binnen de context omdat het voldoen aan een toetsingscriterium geen doel op zich is. Zo is bijvoorbeeld transparantie belangrijk om doeltreffend te kunnen zijn, maar dat betekent niet dat een toezichthouder over alles transparant moet zijn. Soms kan niet-transparant zijn juist ook bijdragen aan doeltreffendheid, bijvoorbeeld als een toezichthouder niet transparant is richting een sector over welke partijen wanneer een bezoek van de toezichthouder kunnen verwachten. Per criterium vormen we een oordeel. In onze oordeelsvorming per criterium hanteren we dezelfde vier niveaus om de hardheid van ons oordeel te duiden (zie paragraaf 2.2).

6.2. Analyse verband activiteiten ILT en effecten in de maatschappij

We kunnen geen conclusie over de doeltreffendheid van de ILT trekken. Dat komt omdat geen systematische monitoring van productieaantallen, nalevingspercentages en effectindicatoren heeft plaatsgevonden en verbanden tussen deze drie elementen niet inspectiebreed en systematisch zijn onderzocht en geanalyseerd. Daardoor is overigens ook niet vast te stellen of de doeltreffendheid is toegenomen met de koerswijziging die in 2016 is ingezet (waarbij de focus is verschoven van bevorderen van naleving naar het realiseren van maatschappelijk effect).

6.2.1. Doelbereik

Doelbereik maatschappelijk effect

De beleidsdoelstelling van artikel 24 is: *'het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving.'* In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken vast te stellen of dit doel bereikt is omdat niet geoperationaliseerd is wanneer vervoers- en watersystemen veilig zijn en wanneer de leefomgeving duurzaam is (bijvoorbeeld minder dan X kilogram drugsafval met betrekking tot de bodemverontreiniging).

Doelbereik outcome

De veronderstelde beleidstheorie die aan het houden van toezicht ten grondslag ligt, is dat door toezicht de naleving van wetten en regels wordt vergroot, wat bijdraagt aan de maatschappelijke doelstelling (mits de wetten en regels de juiste zijn om de maatschappelijke doelstelling te verwezenlijken). Als indicatie tussen de activiteiten van de toezichthouder en het effect in de maatschappij kan daarom worden gekeken naar nalevingspercentages. Gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode is op een aantal momenten over

¹⁰² Zie bijlage III voor de gehanteerde definities van de toetsingscriteria.

nalevingscijfers gerapporteerd. In de jaarverslagen van de ILT in 2013, 2015 en 2016 worden bijvoorbeeld nalevingspercentages nadrukkelijk genoemd.¹⁰³

Er zijn twee redenen waarom het niet mogelijk is om een uitspraak te doen over het doelbereik in termen van vergroting van de naleving:

- De categorisering van nalevingscijfers in de jaarverslagen verschilt en komt niet systematisch terug.
- De wijze waarop over de nalevingscijfers tot stand zijn gekomen verschilt: soms ligt daar onderzoek aan ten grondslag op basis van een representatieve steekproef, soms is naleving uitgedrukt in het percentage controles waarbij er geen non-conformiteiten zijn vastgesteld. Die laatste methode is daarbij beperkt representatief, zeker als het toezicht zich richt op die organisaties waarbij non-conformiteiten worden verwacht.

We erkennen overigens dat het lastig is en een grote inspanning kan vergen om goede informatie over naleving te verkrijgen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er sectoren kunnen zijn waar geen zicht is op wat de totale populatie is waardoor het lastig is een representatieve meting van het nalevingsniveau onder de totale populatie te doen (zie ook Groenlichtmeting, 2016).

6.2.2. Verband tussen doelbereik en activiteiten ILT

De volgende vraag is of er een verband is tussen de activiteiten van de ILT en het doelbereik. Zoals hiervoor beschreven heeft er in de periode 2012 tot en met 2017 geen structurele en systematische monitoring van output-, nalevings- en effectindicatoren plaatsgevonden. Er zijn dan ook geen analyses van de verbanden tussen output, naleving en maatschappelijk effect mogelijk. Daardoor is het niet mogelijk vast te stellen in welke mate de ILT bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelstelling.

In de doorlichtingsperiode is de focus van de ILT gewijzigd van naleving van regelgeving naar het effect op de maatschappij (zie paragraaf 3.3). Omdat indicatoren met betrekking tot naleving en met betrekking tot effect in de maatschappij niet structureel zijn gemonitord, is niet vast te stellen wat het effect hiervan is op de doeltreffendheid.

Overigens ligt in de Rijksbegroting de nadruk sterk op de output van de ILT: alleen op het niveau van output zijn indicatoren vastgelegd in de Rijksbegroting (zie paragraaf 6.3). Er ontbreekt in de Rijksbegroting dus een afgesproken set indicatoren die het mogelijk maakt een analyse te maken van het verband tussen de activiteiten van de ILT en het bereiken van het effect in de maatschappij.

Tot slot constateren we dat de ILT een schakel is in het systeem om veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving te bewaken. De ILT is afhankelijk van anderen om de beleidsdoelstelling te behalen, bijvoorbeeld van goede wet- en regelgeving en van een goede instrumentering om te kunnen optreden. Bij het analyseren van het doelbereik van artikel 24 richten we ons op de bijdrage van de ILT en niet op de bijdrage van het hele ministerie van IenW.¹⁰⁴

¹⁰³ Zie: <https://www.ilent.nl/over-ilt/publicaties>.

¹⁰⁴ Het in kaart brengen van dit brede doelbereik valt buiten de afbakening van het onderzoek, zoals aangegeven in Kamerbrief met aanmelding beleidsdoorlichting begrotingsartikel 24 handhaving en toezicht van 10 april 2018.

6.3. Analyse productie-indicatoren Rijksbegroting

We kunnen geen conclusie trekken over de doeltreffendheid van de ILT op basis van de indicatoren uit de Rijksbegroting, want die indicatoren zeggen alleen iets over de aantallen controles en daarmee nog niets over het daarmee bereikte effect (minder controles zouden ook tot meer effect kunnen leiden). In aanvulling daarop merken we op dat er een verkeerde prikkel uitgaat van deze focus op productieaantallen. Het nodigt de ILT uit tot het realiseren van de geplande aantallen (de output) in plaats van tot het realiseren van naleving en van effecten in de maatschappij (de beleidsdoelstelling). Uit de indicatoren van de Rijksbegroting blijkt overigens dat de ILT de geplande aantallen audits, objectinspecties en convenanten in de beleidsdoorlichtingsperiode telkens niet haalt, een enkele uitzondering daargelaten.

Voor artikel 24 geldt dat in de jaarverslagen die worden gepubliceerd bij de verantwoording op de Rijksbegroting de geplande productieaantallen als indicatoren voor doeltreffendheid zijn opgenomen. Het gaat om aantallen vergunningen, aantallen administratieve controles, aantallen audits, aantallen convenanten, aantallen objectinspecties en aantallen incidentafhandelingen en aantallen onderzoeken.

Uit jaarverslagen van artikel 24 van het ministerie van IenW blijkt dat de geplande productieaantallen geregeld niet worden gehaald (zie het overzicht 'productieaantallen' in tabel 11). Dat is met name het geval bij aantallen audits, objectinspecties en convenanten. De productieaantallen zijn afkomstig uit de jaarverslagen van het ministerie van IenW die worden gepubliceerd bij de slotwet van de Rijksbegroting.¹⁰⁵ Bij het jaarverslag in de slotwet worden verschillende redenen genoemd voor de verschillen:¹⁰⁶

- **Overkoepelend:** tussen het opstellen van de begroting en de uiteindelijke verantwoording in het financieel jaarverslag leiden nieuwe inzichten, andere toezichtsvormen en organisatieveranderingen tot voortschrijdend inzicht in de planning en realisatie. Daardoor zijn aantallen niet altijd realistisch meer en doen zich verschillen tussen planning en realisatie voor.
- **Vergunningverlening.** Het proces van vergunningverlening is vraaggestuurd, waarbij de ILT geen invloed heeft op het aantal aanvragen. Daardoor kunnen zich verschillen tussen de verwachting en het daadwerkelijk aantal aanvragen voordoen.
- **Specifieke taken.** Bij de jaarverslagen worden regelmatige specifieke taken genoemd die zijn toegevoegd of gewijzigd waardoor specifieke verschillen tussen planning en realisatie te verklaren zijn.

¹⁰⁵ Zie voor een voorbeeld, het jaarverslag van 2017: http://rijksbegroting.nl/2017/verantwoording/jaarverslag,kst244460_20.html.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld: http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233892_20.html.

Productieaantallen	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.
Vergunningen	24.490	18.338	27.171	20.102	17.535	15.862	17.535	14.154	16.729	17.015	18.053	21.159
Administratieve Controles	*	*	3.285	5.800	5.640	6.418	5.640	8.768	6.221	9.458	8.336	6.279
Audits	417	579	1.012	950	905	871	905	775	878	817	1.511	1.112
Convenanten	103	64	134	76	139	101	139	104	185	112	123	87
Objectinspecties	49.324	46.375	42.258	41.851	45.720	37.438	45.720	34.827	38.353	90.792 ¹⁰⁷	69.751	55.169
Incident-afhandeling	*	*	*	*	*	*	*	*	545	2.484	612	2.456
Opsporing	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
(incident) Onderzoek ¹⁰⁸	780	1.280	*	*	451	293	451	1.686	288	238	284	380
Digitale inspecties	*	*	5.000	1.153	3.000	0	3.000	0	0	0	*	*

Tabel 11. Geplande en gerealiseerde productieaantallen zoals gepubliceerd in het jaarverslag bij de verantwoording op de Rijksbegroting (* is niet gerapporteerd in betreffende jaar).¹⁰⁹

6.4. Analyse toetsingscriteria

Eenzijds hebben we **voorzichtige aanwijzingen** dat de ILT op een aantal onderdelen doeltreffender is geworden. Anderzijds hebben we **indicaties** dat de ILT op een aantal onderdelen (nog) niet doeltreffend functioneert en concluderen we dat verbetering mogelijk is. Ten eerste blijkt uit onafhankelijke onderzoeken over het functioneren van de ILT dat de ILT doeltreffender kan opereren (bijvoorbeeld het rapport van de parlementaire enquêtecommissie over de Fyra uit 2015, de SWOT-analyse uit 2016 en het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol uit 2017). Ten tweede blijkt uit ons aanvullend casuonderzoek naar het functioneren van de ILT op een aantal toetsingscriteria, dat de ILT beperkt effectgericht en transparant functioneert. Daarnaast hebben we indicaties dat de deskundigheid van de ILT onder druk staat.

Diverse externe onderzoeken zijn kritisch geweest over de doeltreffendheid van de ILT tussen 2012 en 2017. In de parlementaire enquêtecommissie Fyra uit 2015 werd gesproken over een minimalistische rolinvulling door de ILT. De ILT werd daarnaast verweten dat zij niet een andere rolinvulling heeft gekozen (namelijk een rolinvulling die de veiligheid borgt in plaats van een rolinvulling die de regels volgt). In het toezicht stelde de ILT zich veelal formalistisch en legalistisch op.¹¹⁰ Volgens de SWOT-analyse die in 2016 is uitgevoerd (door de Galan Groep) was de ILT gesloten, te weinig vernieuwend, te weinig zichtbaar en opereerde de ILT onvoldoende selectief en effectief. Binnen de ILT werd gestuurd op output (productieaantallen, et cetera) in plaats van op *outcome* en effect (risico's voor de samenleving). Kansen om data te verzamelen en analyseren bleven, mede door haperende ICT-systemen, liggen waardoor risicogebaseerd toezicht niet of beperkt mogelijk was.¹¹¹ De Algemene Rekenkamer concludeerde in het verantwoordingsonderzoek 2017 dat de ILT in 2016 en 2017 stappen heeft gezet om risicogerichter en selectiever te gaan werken. Een aanbeveling in dit rapport is dat de

¹⁰⁷ In 2016 waren de nieuwe taken op het gebied van Energielabels niet opgenomen in de planning. Daardoor valt dit aantal fors hoger uit.

¹⁰⁸ In 2012 de getallen onder 'ongevalsonderzoeken'

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld: http://www.rijksbegroting.nl/2017/verantwoording/jaarverslag/kst244460_20.html.

¹¹⁰ Parlementaire enquêtecommissie Fyra (2016). 'De reiziger in de kou'.

ILT de integrale afweging in het takenpakket samen met de Minister moet maken en de informatiepositie samen met het ministerie van IenW dient op te bouwen.¹¹²

Hierna volgen de bevindingen per toetsingscriterium.

6.4.1. Toetsingscriterium – Effectgerichtheid

We concluderen dat de ILT tussen 2012 en 2015 beperkt effectgericht opereerde. Sindsdien zijn er indicaties dat de effectgerichtheid is toegenomen, maar er zijn nog veel kansen om de effectgerichtheid te vergroten. Zo slaagt de ILT er nog niet in om allocatie van capaciteit en middelen daadwerkelijk op basis van risico's te laten plaatsvinden. Ook wordt de gewijzigde focus op het realiseren van maatschappelijk effect door externe stakeholders nog nauwelijks herkend. Tot slot wordt de ILT belemmerd in de effectgerichtheid, omdat er geen duidelijk, up-to-date en eenduidig overzicht met taken voor handen is waardoor de ILT mogelijk taken of risico's over het hoofd ziet.

We constateren dat van 2012 tot en met 2015 de doelstelling van de ILT door haarzelf werd geïnterpreteerd als het controleren op naleving van wet- en regelgeving. Weliswaar draagt naleving bij aan veiligheid en duurzaamheid, maar de focus op naleving heeft er ook toe geleid dat er relatief weinig is gereflecteerd op de relatie tussen naleving enerzijds en het effect (doelen als veiligheid en duurzaamheid) anderzijds. Daarnaast zijn mogelijkheden van prioritering niet ten volle benut, ook omdat het potentieel maatschappelijk effect van het handelen van de ILT geen bepalend criterium was voor de toedeling van capaciteit.

Enerzijds zijn er signalen dat ILT zich sinds de koerswijziging in 2016 de goede kant op ontwikkelt en heeft ontwikkeld als het gaat om de effectgerichtheid:

- In de nieuwe werkwijze staat maatschappelijk effect centraal. Er zijn verschillende voorbeelden waar de ILT met het maatschappelijke effect voor ogen opereert, bijvoorbeeld door de regels toe te passen met oog voor het doel van de wet (in plaats van naar de letter van de wet).
- In verschillende sectoren (bijvoorbeeld bij de Schipholcasus en REACH-casus) wordt positief gesproken over de wijze waarop de ILT het handhavingsinstrumentarium inzet (en de balans die de toezichthouder kiest tussen zwaardere, formele handhavingsinstrumenten zoals boetes en lasten onder dwangsom en lichtere instrumenten, zoals voorlichting en communicatie).
- Met de IBRA en de programmatische aanpak (focus op een beperkt aantal programma's) is een eerste stap gezet om te focussen op de grootste risico's en op die onderwerpen waar het maatschappelijk effect van het optreden van de ILT in potentie het grootst is. Binnen de organisatie lijkt men zich meer dan voorheen bewust van het belang van dataverzameling en -analyse.¹¹³

Anderzijds zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij de effectgerichtheid van de ILT. Diverse stakeholders geven aan de nieuwe werkwijze van de ILT (focus op maatschappelijke effecten) in de praktijk (nog) niet te herkennen of niet goed te herkennen. Zij zien een toezichthouder die soms regels handhaaft die (volgens hen) niet heel veel met veiligheid van doen hebben. De toezichthouder geeft in reactie op voorbeelden vaak aan dat er wel degelijk goede redenen zijn om die regels te handhaven en dat ook de veiligheid en veiligheidscultuur daarmee gediend is. Ondanks dat handhaven volgens de regels belangrijk is voor de veiligheid zijn er volgens ons een aantal voorbeelden waar de veiligheid minder in het geding is. Zo geven vervoerders aan treinen in iedere werkshift van acht uur te controleren op mankementen (waardoor er wel eens meer dan acht uur tussen twee controles kan zitten als de eerst een controle aan het begin van een

¹¹² Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), Algemene Rekenkamer, 2018.

¹¹³ Algemene Rekenkamer (2018) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).

werkshift wordt uitgevoerd en daarna aan het eind van een werkshift) in plaats van stipt om de acht uur. Vervolgens treedt de ILT wel handhavend op volgens gesprekspartners.

Een andere kritische kanttekening is dat de IBRA en de programmatische aanpak nog niet tot nauwelijks hebben geleid tot een aanpassing in de allocatie van middelen en capaciteit bij de ILT. Die aanpassing is nodig om echt risicogebaseerd toezicht te houden. Er zijn tien programma's ingericht waarvan zes nu zijn goedgekeurd. Deze hebben nog niet geleid tot een vermindering van het budget bij andere activiteiten. Onze verwachting was dat middelen zouden zijn verschoven van het ene domein naar het andere op grond van de in de risicoanalyse gevonden risico's, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de implementatie van het risicogericht toezicht een stapsgewijs proces is (en dat verandering van de allocatie van middelen pas later volgt) en dat de huidige governancestructuur het anders alloceren van middelen en capaciteit niet bevordert (zie paragraaf 8.2.2).

Tot slot constateren we dat er bij de ILT geen duidelijk en eenduidig overzicht van de taken van de ILT beschikbaar is. In paragraaf 3.2 hebben we beschreven wat de wettelijke taken van de ILT zijn. In het Instellingsbesluit staat dat de ILT handhaving, toezicht, vergunningverlening en ongevallenonderzoek uitvoert voor zover het het werkterrein van het ministerie van IenW betreft.¹¹⁴ De ILT is daarmee gemandateerd bevoegd voor het gehele werkterrein van het ministerie van IenW. Daarnaast is de ILT geattribueerd bevoegd op grond van een aantal wetten en regels, bijvoorbeeld in artikel 8.22 van de Wet Luchtvaart. Het laatste overzicht met wet- en regelgeving die dit betreft stamt van 4 oktober 2016. In het onderzoek hebben we geen actuele lijst aangetroffen met de taken en verantwoordelijkheden van de ILT. Het is hierdoor niet mogelijk het overzicht te bewaren waar de ILT wel over gaat en waar niet. De ILT geeft aan dat in wet- en regelgeving de taak van de ILT vaak ruim is geformuleerd en moeilijk af te bakenen. Deze wetten heeft de ILT in beeld. In onderliggende ministeriële regelingen, uitvoeringsbesluiten et cetera worden frequent nieuwe randvoorwaarden bij taken toegevoegd of gewijzigd. Volgens de ILT kost het onevenredig veel tijd om dit overzicht actueel te houden. Volgens ons is het echter wel van belang periodiek, bijvoorbeeld wanneer de IBRA wordt vernieuwd, het overzicht met taken te actualiseren. Anders ontstaat het risico dat de effectgerichtheid wordt belemmert omdat niet duidelijk is waar de ILT effect dient te sorteren.

6.4.2. Toetsingscriterium – Professionaliteit en deskundigheid

We hebben enerzijds indicaties dat de deskundigheid en gedrevenheid van individuele inspecteurs goed is, maar anderzijds hebben we ook indicaties gekregen dat de deskundigheid van de ILT onder druk staat. Een aantal zorgen betreffende de deskundigheid is naar voren gekomen. Ten eerste de hoge uitstroom, terwijl nieuwe mensen vaak pas worden aangenomen als de medewerkers die ze moeten opvolgen al vertrokken zijn. Ten tweede worden medewerkers ingezet in andere sectoren dan de sector waarin ze altijd hebben gewerkt en waarin ze veel ervaring en expertise hebben. Ten derde is het aantrekken van deskundig personeel complex voor de ILT.

Als het gaat om de individuele deskundigheid van medewerkers van de ILT, dan zijn externe stakeholders daarover doorgaans positief. Ze geven aan dat de deskundigheid van medewerkers (logischerwijs) uiteen kan lopen, maar ook dat de ILT in het algemeen minder ervaren medewerkers goed koppelt aan meer ervaren medewerkers. Onder deze individuele deskundigheid valt zowel materiedeskundigheid als bredere deskundigheid over bijvoorbeeld de inrichting van veiligheidsmanagement of auditsprocessen.

De keerzijde is dat er grote zorgen zijn over de continuïteit van de deskundigheid, waarbij verschillende redenen worden genoemd. Ten eerste geven gesprekspartners binnen en buiten de ILT aan dat de uitstroom van medewerkers relatief groot is. Dit wordt tevens genoemd in de jaarrekening 2017 van de ILT,¹¹⁵ Ten

¹¹⁴ Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport, artikel 2, lid 1.

¹¹⁵ Zie ook jaarverslagen 2016, 2017 en jaarrekening 2017.

tweede wordt aangegeven dat nieuwe medewerkers pas worden geworven na het vertrek van de medewerkers die ze opvolgen (waardoor de mogelijkheden tot kennisoverdracht en inwerken beperkter zijn).¹¹⁶ Overigens is er door de ILT wel een actie ondernomen om anticiperend te verwerven voor 47 belangrijke functies zodat kennis kan worden overgedragen. Ten derde zijn er bij gesprekspartners binnen de en buiten de ILT zorgen over het rouleren van inspecteurs over de sectoren heen in de nieuwe organisatie. Ten vierde wordt aangegeven dat het lastig is voor de ILT om deskundig personeel aan te trekken.¹¹⁷

In de casussen Schiphol en keuring van zeeschepen wordt aangegeven dat voorstaande leidt tot een situatie waarin de ILT sterker afhankelijk is van kennis in de sector, bijvoorbeeld om op de hoogte te blijven van technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in internationale regelgeving. Dit kan ertoe leiden dat de ILT minder goed in staat is de veiligheid en de duurzaamheid onafhankelijk te beoordelen.

Verschillende gesprekspartners buiten de ILT geven aan dat, indien de deskundigheid afneemt, de volgende risico's ontstaan:

- Economisch risico. Ten eerste duurt het langer voordat onder toezicht staanden uitsluitel krijgen over vragen en processen (bijvoorbeeld instemmingen in het kader van *change management* bij aanpassingen in het ontwerp van Schiphol of bij technologische oplossingen in zeeschepen). Dat leidt ertoe dat het langer duurt voordat oplossingen kunnen worden geïmplementeerd en dat heeft bedrijfseconomische gevolgen. Ten tweede dient de ILT te voldoen aan internationale eisen op het gebied van deskundigheid van personeel, bijvoorbeeld van de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de International Maritime Organization (IMO). Door een aantal gesprekspartners wordt aangegeven dat er een risico voor de internationale concurrentiepositie ontstaat indien deze internationale organisaties in Nederland tekortkomingen constateren in audits. Een tekortkoming kan er namelijk toe leiden dat Nederland zakt op internationale ranglijsten van ICAO of IMO met tot mogelijk gevolg dat vliegtuigmaatschappijen of schepen voor een andere bestemming kiezen.
- Bij meer langdurige afwezigheid van deskundigheid ontbreekt er een schakel in het systeem van *checks and balances* dat is ingericht om de veiligheid van vervoers- en watersystemen en de duurzame leefomgeving te borgen.

Over de benaderbaarheid van de medewerkers van de ILT zijn stakeholders kritisch. Het is, met de nieuwe tijdelijke werkorganisatie, niet duidelijk bij wie onder toezicht staanden moeten zijn als ze vragen hebben. Aangegeven wordt dat niet duidelijk is dat er een centraal punt is en dat het vervolgens lang duurt voordat vanuit het centrale punt de juiste persoon wordt bereikt. De ILT geeft aan de vragen uit het veld al geruime tijd te hebben gekanaliseerd en gecentraliseerd via het Meld en Informatiecentrum (MIC). Het is ILT-beleid dat onder toezicht staanden in principe geen direct contact met de inspecteur(s) kunnen opnemen. Dit was vroeger wel het geval en daar willen een aantal inspecteurs en onder toezicht staanden graag naar terug. Volgens de ILT kostte de communicatie in deze oude situatie veel tijd en daarom zal een teruggang zeker niet plaatsvinden. Wij constateren echter dat een vraag altijd wel binnen de normtijd tot beantwoording leiden.

6.4.3. Toetsingscriterium – Transparantie

We concluderen dat de ILT beperkt transparant was gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode. Er is weliswaar een aantal zaken verbeterd de afgelopen jaren, maar er is tegelijkertijd nog veel winst te behalen door transparanter te worden richting onder toezicht staanden, samenwerkingspartners en de samenleving. Zo is informatie over de interpretatie van normen en over het verloop van (vergunning)procedures vaak niet

¹¹⁶ Een uitzondering vormt een besluit van de directie in 2017 om anticiperend te gaan werven voor 45 functies waar mensen met schaarse kennis vertrekken zodat kennisoverdracht kan worden gerealiseerd.

¹¹⁷ Zo staat in het jaarverslag 2017: *Daarnaast was de uitstroom in 2017, ondanks forse inspanningen op het gebied van werving en selectie, groter dan de instroom.*

duidelijk en/of niet goed te vinden en wordt in verschillende casussen aangegeven dat de ILT moeilijk te bereiken is (website is onduidelijk en contact kan alleen via een algemeen nummer).

De positieve ontwikkeling die wordt gezien is dat er meer dan voorheen overleggen en sectorbijeekommen zijn waar de ILT bijvoorbeeld bevindingen met bedrijven en belangenorganisaties deelt en ophaalt hoe de sector zelf aankijkt tegen de prioriteiten die de toezichthouder zou moeten stellen. Ook wordt opgemerkt dat de jaarverslagen en de tarieven van de ILT over het algemeen transparant zijn, in de zin dat de kosten en resultaten van bijvoorbeeld activiteiten voor onder toezicht staanden inzichtelijk zijn. Daarnaast wordt aangegeven dat de ILT meer dan voorheen openstaat voor vroegtijdig overleg, waardoor een beter beeld kan ontstaan over de wijze waarop de toezichthouder kijkt naar vraagstukken.

Tegelijkertijd constateren we dat de ILT de openheid en transparantie nog sterk kan verbeteren. In alle casussen vormt dit een belangrijk kritiekpunt van gesprekspartners:

- **Interpretatie wet- en regelgeving.** Verschillende gesprekspartners buiten de ILT geven aan dat zij graag zouden willen dat de ILT eerder en duidelijker aangeeft hoe zij wettelijke bepalingen interpreteert (zodat onder toezicht staande partijen beter weten op welke wijze zij aan de norm kunnen voldoen), bijvoorbeeld stakeholders uit de spoorsector en zeevaart. Soms overlapt dit met kritiek op de interpretatie van regels. Zo is de ILT één van de weinige Europese toezichthouders die wet- en regelgeving niet bevriest op het moment dat met de ontwikkeling van een trein of schip wordt begonnen. Daardoor kunnen de regels waaraan een te bouwen voertuig dient te voldoen gedurende de bouw wijzigen. Ook wordt aangegeven dat duidelijk richtlijnen met betrekking tot de interpretatie van REACH-regelgeving door de ILT ontbreken.
- **Duidelijkheid over processtappen.** Ook geven stakeholders aan dat het voor hen lastig is te achterhalen wat precies de processtappen zijn die moeten worden doorlopen, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een vergunning in de spoorsector. Vroeger was er een soort van toelatingsgids, maar die is er niet meer. We constateren dat de website van de ILT minder duidelijke informatie verschaft dan bijvoorbeeld de websites van soortgelijke toezichthouders in andere landen (zoals in België als het gaat om de spoorsector). De website van de ILT wordt niet zo gebruiksvriendelijk gevonden.
- **Terugkoppeling over voortgang.** Terugkoppeling en antwoorden van de ILT laten volgens externe stakeholders soms lang op zich wachten zonder dat een planning wordt gecommuniceerd, vooral bij complexe vragen waar binnen de ILT of met het ministerie van IenW afstemming voor nodig is. Voorbeelden komen vooral uit sectoren waar vragen vaak complexer zijn en implementatie eerder uniek is (zoals luchtvaart, zeevaart en rijdend materieel rail), en bij EVOA (waarbij voor aanvragers soms niet duidelijk is wat de status is van een aanvraag).
- **Benaderbaarheid.** Diverse gesprekspartners geven aan dat de ILT moeizaam toegankelijk is voor onder toezicht staanden. We constateren dat in principe alleen contact opgenomen kan worden via een algemeen nummer of een algemeen contactformulier en het is lastig om documenten en procedures, die voor onder toezicht staanden relevant zijn, terug te vinden op de website. Nadat contact is opgenomen via een dergelijk signaal duurt het lang voordat iemand bij de juiste persoon terecht is gekomen. Een voorbeeld is dat bij de casus zeeschepen iemand dient te worden ziek gemeld via een algemeen telefoonnummer van de ILT. Er is dan veel tijd nodig voordat is uitgelegd wat het doel van het gesprek is en iemand met de juiste persoon is doorverbonden.

6.4.4. Toetsingscriterium – Empowering

We hebben indicaties dat de ILT meer is gaan inzetten op empowerment van partijen om (zelf) aan de wet- en regelgeving te voldoen, bijvoorbeeld door meer in contact te treden met sectoren (en vragen te beantwoorden) en door brancheorganisaties te helpen goede informatie te verstrekken aan hun leden over het voldoen aan de wet- en regelgeving.

Het bevorderen van het verantwoordelijkheidsbesef in een sector kan de doeltreffendheid van het toezicht vergroten omdat partijen worden gestimuleerd en in staat worden gesteld zelf verantwoordelijkheid te nemen. De afgelopen jaren zien gesprekspartners een omslag waarin er meer nadrukkelijk wordt geselecteerd bij welke partijen inspecties plaatsvinden, waarbij ook wordt meegewogen in welke mate partijen zich in het verleden aan de wet hebben gehouden. Overigens constateren we hier ook dat de beelden per sector verschillen. Zo heerst in de luchtvaartsector een duidelijke 'just-culture' (melden van afwijkingen en incidenten is de norm en wordt beloond en sector en de ILT voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de veiligheid), terwijl gesprekspartners buiten de ILT aangeven ten aanzien van bijvoorbeeld tankopslagbedrijven (zie casus REACH) of bij de export van afval (EVOA) de borging van de veiligheid en duurzaamheid met name van de ILT zou moeten komen. Ook daar zien gesprekspartners nu overigens een positieve ontwikkelingen, in de zin dat er wordt gekeken of het mogelijk is een lichter toezichtregime te hanteren voor bedrijven die voldoen aan de richtlijn die de Vereniging van Nederlandse Tankopslagbedrijven (VOTOB) heeft opgesteld voor de naleving van de REACH-regelgeving en dat repeterende vergunningen sneller kunnen worden verleend (EVOA).

In verschillende casussen zijn gesprekspartners positief over het contact tussen de ILT en onder toezicht staanden. Zo wordt het tripartiete overleg tussen klassebureaus, de ILT en reders bij de keuring van zeeschepen positief ervaren en wordt positief geoordeeld over de samenwerking tussen de ILT, Schiphol en LVNL bij het verkrijgen van de Europese certificering van luchthaven Schiphol. Ook zijn er voorbeelden waar de ILT meer is gaan doen om het verantwoordelijkheidsgevoel van partijen in de sector te bevorderen. Zo wordt er meegewerkt aan een workshop om toelichting te geven op informatiemateriaal aan leden van een branchevereniging in de casus REACH (handhaving bij productie, opslag en handel van gevaarlijke stoffen).

6.4.5. Toetsingscriterium – Onafhankelijkheid van de sector

We maken onderscheid tussen de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector(en) waar de ILT toezicht op houdt en de onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie van IenW. We concluderen dat de ILT onafhankelijk van partijen in de sector opereert. Op de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van het beleidsdepartement gaan we in hoofdstuk 8 in.

In ons onderzoek zijn we geen signalen tegengekomen dat de ILT niet onafhankelijk opereert van de sector waarop toezicht wordt gehouden. Wel geven gesprekspartners aan dat vanuit de sector druk op een inspecteur kan ontstaan om tot een bepaalde oplossing te komen. Gesprekspartners bij de ILT herkennen dit maar geven aan bij het zoeken naar een oplossing altijd binnen de kaders van wat wettelijk is toegestaan te zoeken.

6.5. Verbetermogelijkheden

We concluderen dat er een aantal verbetermogelijkheden is om de doeltreffendheid van de ILT te vergroten.

We bevelen de ILT aan indicatoren op het gebied van output van de ILT, de naleving in de sector en het effect in de maatschappij structureel en systematisch te monitoren en de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk in de organisatie te beleggen.

Momenteel is het niet mogelijk om een harde conclusie over de doeltreffendheid van de ILT te trekken omdat er geen structurele monitoring van indicatoren op het gebied van output van de ILT en *outcome* in de vorm van

naleving en maatschappelijk effect heeft plaatsgevonden. Om dit in de toekomst wel te kunnen doen en om te kunnen vaststellen of de koerswijziging de doeltreffendheid van de ILT vergroot, dienen heldere indicatoren op output, *outcome* en effect vastgesteld te worden die structureel en systematisch worden gemonitord, geanalyseerd en gepubliceerd (bijvoorbeeld in de ontwerpbegroting en het jaarverslag van het ministerie van IenW bij de slotwet).

We bevelen de ILT aan daadwerkelijk capaciteit en middelen te alloceren op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse(s).

Met de IBRA, de programmatische aanpak en het verbeteren van de informatiepositie heeft de ILT een eerste stap gezet om risicogericht te kunnen prioriteren. In de praktijk heeft allocatie van middelen op basis van de gevonden risico's nog niet of beperkt plaatsgevonden, maar dit is wel gewenst om de doeltreffendheid te kunnen vergroten. Daarnaast merken we op dat de IBRA nog verder kan worden doorontwikkeld en dat in de toekomst ook nadrukkelijker het risicoreductiepotentieel van het optreden van de ILT moet worden geanalyseerd. Immers, de ILT zou zich niet per definitie moeten richten op de grootste risico's, maar zou zich moeten richten op die risico's waarbij de ILT de grootste winst op het gebied van veiligheid of duurzaamheid kan realiseren. Ook dient rekening te worden gehouden met de gevolgen voor de risico's als de ILT bepaalde taken afbouwt. Zo kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een risico thans heel klein is omdat de ILT daar een intensieve aanpak op heeft. Het afbouwen van die aanpak kan ertoe leiden dat het risico weer toeneemt.

We bevelen de ILT aan de informatievoorziening richting de sector te verbeteren.

De ILT kan de doeltreffendheid vergroten door op een aantal onderdelen transparanter te zijn richting de sector en onder toezicht staanden. Ten eerste kan de ILT transparanter zijn over de interpretatie van (Europese) wet- en regelgeving, zodat onder toezicht staande organisaties vooraf meer duidelijkheid krijgen over de wijze waarop ze aan de regels kunnen voldoen. Ten tweede is het voor gesprekspartners regelmatig niet duidelijk wat de voortgang van processen bij de ILT is, bijvoorbeeld nadat een verzoek om toestemming tot wijziging is ingediend of een vraag is gesteld. De communicatie op dat punt kan worden verbeterd. Ten derde kan de ILT de (online en offline) toegankelijkheid vergroten door laagdrempeliger de afhandeling zo af te handelen dat partijen sneller en laagdrempeliger op de juiste plek terecht komen. Nu kan alleen contact worden opgenomen via een algemeen telefoonnummer of een contactformulier waarna het lang duurt voordat iemand bij de juiste persoon terecht komt. Tot slot kan de website van de ILT gebruiksvriendelijker worden ingericht voor de sectoren waarop de ILT toezicht houdt.

We bevelen de ILT aan een plan van aanpak op te stellen met maatregelen om te borgen dat de ILT beschikt over de verschillende competenties die nodig zijn voor het toezicht.

Binnen en buiten de ILT worden zorgen geuit over de continuïteit van de deskundigheid van de ILT. Er wordt aangegeven dat de uitstroom van medewerkers hoog is (mede door reorganisaties en taakstellingen) en dat de ILT moeite heeft om deskundig nieuw personeel aan te trekken. Voorts wordt de zorg geuit dat roulatie van medewerkers tussen sectoren leidt tot verlies van (vakinhoudelijke en sectorinhoudelijke) deskundigheid bij de ILT. We merken op dat het binnen de scope van deze beleidsdoorlichting niet mogelijk was om de vakinhoudelijke en sectorinhoudelijke deskundigheid van de ILT-medewerkers nader te onderzoeken of te verifiëren, maar dat de mate waarin op dit onderdeel zorgen zijn geuit is zodanig dat we de ILT oproepen sterker oog te hebben voor behoud en borging van de deskundigheid. Dit zou kunnen door een plan van aanpak te maken met maatregelen om te borgen dat de uitstroom van medewerkers beperkt blijft en dat deskundig personeel wordt aangetrokken ter vervanging van huidig (vergrijzend) personeel en ter invulling van competenties die in de toekomst van toezichthouders worden gevraagd (denk bijvoorbeeld aan data-analyse). Een mogelijke kans om hier invulling aan te geven zou kunnen zijn het samenwerken met andere Europese toezichthouders om kennis en expertise internationaal te borgen en delen.

7. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschouwen we de doelmatigheid van de ILT. Op basis van deze analyse komen we tot een antwoord op de volgende twee onderzoeksvragen:

RPE-vraag 13: *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

Hoofdvraag 2: *In welke mate heeft de ILT haar bijdrage binnen de opgelegde randvoorwaarden efficiënt weten te realiseren? En welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?*

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het analysekader dat we hanteren om de doelmatigheid te analyseren. Vervolgens beschrijven we de drie analyses die we hebben gemaakt. Dit resulteert in een aantal verbetermogelijkheden die we beschrijven in de laatste paragraaf.

7.1. Analyse kader

Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is doelmatigheid de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.¹¹⁸

In de handreiking voor beleidsdoorlichtingen is voorts nog vermeld: Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsopties (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer effect met dezelfde middelen?). Daarnaast kan er ook gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input.

Aan de hand van de voorgaande definitie kan doelmatigheid verder worden geoperationaliseerd in twee vragen: Zou het bereikte effect ook tegen minder kosten en/of met minder ongewenste neveneffecten kunnen worden bewerkstelligd? Zouden met dezelfde kosten, meer gewenste effecten kunnen worden gerealiseerd?

Om tot een oordeel te komen over de mate waarin de ILT de beleidsdoelstelling behaalt baseren we ons op drie analyses. Daarbij duiden we de mate van hardheid in ons oordeel door onderscheid te maken tussen vier niveaus: we trekken een harde conclusie, we constateren dat het aannemelijk is, we vinden een indicatie of: we hebben geen beeld (zie paragraaf 2.2).

- 1. Analyse verband tussen activiteiten ILT en effecten in de maatschappij.** Om tot oordelen over de doelmatigheid te kunnen komen dient de verhouding tussen enerzijds kosten (input) en anderzijds effecten (of naleving of productie) te worden onderzocht. Immers, dan wordt duidelijk hoeveel maatschappelijke effecten er zijn gerealiseerd tegen welke kosten.
- 2. Analyse doelmatigheidsindicatoren Rijksbegroting.** In de Rijksbegroting zijn acht doelmatigheidsindicatoren benoemd waarover elk jaar wordt gerapporteerd.
- 3. Analyse toetsingscriteria.** Op basis van eerdere evaluaties van diverse toezichthouders zijn wij tot een set van criteria gekomen die randvoorwaardelijk zijn voor het doelmatig kunnen functioneren van een toezichthouder. Om doeltreffend te kunnen functioneren moet:
 - a.** De ILT efficiënt georganiseerd zijn.
 - b.** De ILT de normen voor de doorlooptijden halen.

¹¹⁸ Zie Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek artikel 1: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

- c. De ILT oog hebben voor *administratieve lasten*.
- d. De ILT effectief en efficiënt *samenwerken* met andere organisaties.

De eerste analyse legt de nadruk op de doelmatigheid van het beleid en de tweede en derde analyse zijn sterker gericht op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

7.2. Analyse verband tussen input ILT en effecten in de maatschappij

We kunnen geen conclusie over de doelmatigheid van het beleid trekken, omdat het bereikte effect in de periode 2012-2017 niet systematisch in beeld is gebracht en doelmatigheid gaat over de verhouding tussen kosten enerzijds en bereikte effecten anderzijds. Wel kan worden vastgesteld dat de ingezette middelen zijn afgenomen: tussen 2012 en 2017 is een structurele korting op het budget van 16,5 miljoen doorgevoerd (11,3% van het budget in 2012) en het aantal fte is afgenomen van 1.149 in 2012 tot 1.099 in 2017.¹¹⁹

Om de doelmatigheid te beoordelen zou er meer zicht moeten zijn op de verhouding tussen de input (kosten) enerzijds en nalevingspercentages en effectscores anderzijds. Deze informatie is niet beschikbaar en hierop zou verbetering moeten plaatsvinden in het meet- en monitoringsinstrumentarium van de ILT, zoals ook reeds in het hoofdstuk over doeltreffendheid is beschreven. Overigens wordt ook in de Groenlichtmeting (2016) tot een soortgelijke conclusie gekomen. Daarin wordt aangegeven:

‘Op basis van de jaarverslagen van de afgelopen jaren is geen doelmatigheidsontwikkeling vast te stellen. In de Groenlichtmeting wordt voorts aangegeven dat geen ander beeld is ontstaan dat het beeld uit de conclusies van de evaluatie van 2012 (Evaluatie baten-lastendienst IVW). Een van die conclusies is: Het is niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is geen koppeling te leggen tussen formatie en kosten enerzijds en productie anderzijds.’

We merken op dat het leggen van een koppeling tussen ingezette middelen (formatie en kosten) enerzijds en effecten anderzijds ook bij andere rijksinspecties een uitdaging is en dat de ILT daarin niet uniek is. Dat neemt niet weg dat een grotere inspanning mag worden verwacht om meer inzicht te krijgen in het effect (en de relatie met de activiteiten van de ILT). Daarbij zou de ILT in de begroting een of enkele overkoepelende indicatoren voor effect kunnen opnemen die een globaal beeld geven. Vervolgens kan in meerjarenplan, jaarplan en jaarverslag per programma of activiteitslijn meer specifiek voor dat programma of die activiteit effect aannemelijk en inzichtelijk worden gemaakt.

7.3. Analyse doelmatigheidsindicatoren uit Rijksbegroting

Uit een analyse van de geplande en gerealiseerde scores in de periode 2012-2017 op de acht doelmatigheidsindicatoren die het ministerie van IenW en de ILT zelf onderscheiden in de Rijksbegroting, volgt het beeld dat de normen die de ILT zichzelf heeft opgelegd voor de indicatoren vijf tot en met acht niet zijn gehaald op een enkele uitzondering na. Het gaat om de indicatoren saldo baten en lasten (indicator vijf), doorlooptijden van vergunningen (indicator zes), wachttijden informatiecentrum (indicator zeven) en het

¹¹⁹ De aantallen fte's die hier zijn genoemd betreffen de gerealiseerde fte's zoals die zijn verantwoord in de Rijksbegroting. Bij deze fte's moet rekenschap worden gegeven van het feit dat de Kernfysische Dienst is uitgeplaatst uit de ILT (en dat heeft geleid tot minder fte) en dat het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) juist is ondergebracht bij de ILT als Autoriteit Woningcorporaties (en heeft geleid tot meer fte). Per 1 januari 2015 is namelijk de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (ANVS) opgericht, waarmee 44 fte van het onderdeel Kernfysische Dienst van de ILT naar de ANVS gingen. Met de komst van de autoriteit woningcorporaties zijn 47 nieuwe fte toegevoegd aan de formatie van de ILT. Bron: Groenlichtmeting 2016.

percentage gegrond verklaarde bezwaren (indicator acht). Voor indicator vijf en acht past daarbij de nuance dat de norm vooral uitdrukking geeft aan een ambitie en niet zozeer aan een realistisch streven (0% afwijking tussen baten en lasten, 0% gegronde bezwaren). Bij de overige indicatoren (een tot en met vier, namelijk kostprijzen per productgroep, uurtarieven, omzetten per productgroep, aantal fte's) is het beeld gemengd maar ook onduidelijk (door veranderingen in definities en wijze van meten).

Bij het voorgaande plaatsen we de kanttekening dat deze doelmatigheidsindicatoren naar onze mening weinig zeggen over de doelmatigheid van het beleid, omdat ze geen indicatie geven over de relatie tussen kosten enerzijds en effecten anderzijds. Voor de indicator over de uurtarieven geldt dat deze wel een indicatie vormt voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (omdat een lage overhead leidt tot een lager tarief).

In tabel 12 is een overzicht opgenomen van de acht doelmatigheidsindicatoren en de geplande en gerealiseerde scores daarop.

Bij vier doelmatigheidsindicatoren zijn normen gesteld. Bij twee van die vier gaat het om streefwaarden. Zo heeft de ILT het streven dat van de bezwaren die worden ingediend 0% gegrond wordt verklaard en heeft de ILT het streven dat het saldo van baten en lasten 0% is. Dat deze streefwaarden niet worden gehaald is logisch, want het gaat hier naar onze mening meer om een ambitie dan om een realistische norm. Sterker nog: er zou zelfs een perverse prikkel kunnen uitgaan van het streven naar 0% gegronde bezwaren (namelijk niet interveniëren bij twijfelgevallen om bezwaren te voorkomen en niet gegrond verklaren van bezwaren). Bij twee andere indicatoren is er wel een realistische norm gesteld. Zo is de norm dat 95% van de vergunningsaanvragen binnen de termijn wordt afgehandeld. Die norm is telkens niet gehaald, want de realisatie bevond zich telkens tussen de 85% en 91%. Daarnaast is de norm dat de wachttijd bij het informatiecentrum vanaf 2015 minder dan twintig seconden moet bedragen (in de periode 2012-2014 was de norm minder dan 60 seconden). Of de normen zijn gehaald in 2012 en 2013 is niet bekend op grond van de verantwoording in de Rijksbegroting. De norm is in 2014 wel gehaald, maar in 2015 tot en met 2017 niet.

Bij de overige doelmatigheidsindicatoren is het beeld over het halen van de normen gemengd, maar ook onduidelijk. Dat komt omdat vergelijking van de cijfers over tijd niet goed mogelijk is omdat definities soms veranderen en omdat in verantwoordingsdocumenten niet systematisch verklaringen worden gegeven van afwijkingen en trendbreuken.

In sommige jaren worden bijvoorbeeld de geplande aantallen gehaald, in andere jaren niet. Zo heeft de ILT bijvoorbeeld in de jaren 2012, 2013, 2015 en 2017 minder fte in dienst gehad dan vooraf was gepland (bron: Rijksbegrotingen waarin geplande en gerealiseerde aantallen zijn weergegeven), en in de jaren 2014 en 2016 is het aantal geplande fte's overschreden. Op grond van de beschikbare informatie hebben we schommelingen en afwijkingen niet altijd goed kunnen verklaren.¹²⁰

In sommige jaren lijkt er sprake te zijn van een ontwikkeling in de goede richting, in andere jaren lijkt die ontwikkeling weer verdwenen te zijn. Dat is bijvoorbeeld zo bij de uurtarieven uitgaande van de informatie die in de Rijksbegrotingen wordt gepresenteerd. Zo is het uurtarief voor handhaving en het uurtarief voor vergunningverlening in 2015 volgens de Rijksbegroting gedaald ten opzichte van 2014 (zie overzicht tabel 12), maar zien we in andere jaren stijgingen. In 2016 is het gerealiseerde tarief voor een handhavingssuur met meer dan 10% gestegen ten opzichte 2015 en is het gerealiseerde tarief meer dan 25% hoger dan het geplande

¹²⁰ Uit de groenlichtmeting uit 2016 blijkt bovendien dat het financieel beheer een aandachtspunt is, ondanks dat op dat moment verbeteringen werden gesignaleerd. In de jaren voor de Groenlichtmeting heeft de ILT steeds een verklaring met beperking gehad van de ADR op het financieel beheer. Op de achtergrond speelde de uitplaatsing van de financiële administratie naar IBI. In 2016 heeft de ILT weer een goedkeurende accountantsverklaring gekregen en ook over 2017 is dit het geval.

tarief. We maken hierbij de kanttekening dat de presentatie van deze indicator niet consistent is: door de jaren heen zijn definities veranderd en worden soms andere indelingen gehanteerd.¹²¹

De uurtarieven die hiervoor zijn genoemd betreffen overigens de gerealiseerde uurtarieven zoals die in de Rijksbegroting openbaar worden gepubliceerd. Een andere bron om uurtarieven te analyseren zijn de tarievennota's die de IG van de ILT jaarlijks ter goedkeuring en vaststelling voorlegt aan de SG van het ministerie van IenW. In deze tarievennota's wordt op basis van een vastgesteld kostprijsmodel een uurtarief voor handhaving en een uurtarief voor vergunningverlening berekend voor het volgende jaar en dat wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de SG. Dit zijn dus niet gerealiseerde uurtarieven maar geplande uurtarieven.

In deze beleidsdoorlichting vermelden we de tarieven die zijn vermeld in de Rijksbegroting (en niet de tarieven uit de tarievennota's) omdat in de Rijksbegroting het gerealiseerde tarief wordt vermeld (en in de tarievennota's niet), omdat in de Rijksbegroting een gepland én gerealiseerd tarief is vermeld en omdat we de uurtarieven van het agentschap ILT naast de uurtarieven van andere agentschappen die onder hetzelfde ministerie ressorteren en naast een soortgelijke toezichthouder willen plaatsen (en in de Rijksbegroting zijn de uurtarieven van deze andere agentschappen en soortgelijke toezichthouders opgenomen).

Op grond van de in de Rijksbegroting vermelde gerealiseerde uurtarieven valt op dat het uurtarief van de ILT dat wordt vermeld in de Rijksbegroting (boven de € 140,-) in 2017 ruim hoger is dan bijvoorbeeld het in de Rijksbegroting vermelde gerealiseerde uurtarief van de NVWA (net onder de €100,-). Ook in de vergelijking met de in de Rijksbegroting genoemde gerealiseerde uurtarieven van twee andere agentschappen van het ministerie van IenW, namelijk Rijkswaterstaat (rond € 120,-) en KNMI (rond de € 100,-), valt op dat uurtarieven van de ILT hoger zijn. Hoewel de uurtarieven misschien niet uniform zijn berekend en hoewel de taakuitvoering van de ILT niet zomaar is te vergelijken met die van andere organisaties, geven de verschillen in gerealiseerde tarieven volgens ons voldoende aanleiding om nader onderzoek uit te voeren met als doel om te bezien of verschillen worden verklaard door rekenmethoden of door een daadwerkelijk verschil in kosten. Dit onderzoek is volgens ons noodzakelijk omdat daarmee inzicht ontstaat in die factoren waarop al dan niet kostenreductie te realiseren is.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de acht doelmatigheidsindicatoren die de ILT en IenW met elkaar hebben afgesproken geen goed beeld geven van de doelmatigheid van het functioneren van de ILT omdat ze geen uitsluitsel geven over de relatie tussen kosten enerzijds en effecten anderzijds. Bijvoorbeeld: een toename van de kostprijs voor een inspectie hoeft niet te duiden op ondoelmatigheid, want het kan ook een gevolg zijn van bijvoorbeeld minder maar uitgebreidere inspecties die tot meer resultaat leiden of van minder maar beter geselecteerde inspecties die een grotere invloed op de naleving hebben.

¹²¹ Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de Groenlichtmeting (2016) waar over de tarieven wordt geconstateerd: *De tarieven zijn de afgelopen jaren nauwelijks afgenomen (handhaving) of fors gestegen (vergunningverlening). Dat laatste is te wijten aan een wijziging van de presentatie van de kosten handhaving onder vergunningverlening.*

Doelmatigheidsindicator	Jaartal	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
		Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.	Gepl.	Gereal.
1. Kostprijzen per productgroep (x €1000)	Hand	143.155	147.839	139.456	118.837	136.299	126.467	112.513	126.080	110.669	117.865	125.968	130.267
	VV	7.260	7.500	7.500	13.832	7.584	24.103	22.784	19.750	18.198	18.198	19.772	25.739
	I&O							5.083					
2. Tarieven/uur (x €1)	Hand	120	120	120	131,3	148,4	134,1	148,4	129,7	115,8	145,5	139,8	145,6
	VV	110	110	110	132,8	147,3	140	147,3	132,5	119,5	134,8	123,6	141,1
	I&O							134,2					
3. Omzet per productgroep (x €1000)	Hand	143.155	152.973	137.736	143.309	136.299	139.993	112.513	133.154	94.669	140.082	125.968	122.759
	VV	7.260	7.500	7.500	8.810	7.584	7.693	22.784	6.881	7.584	12.068	7.584	14.221
	I&O												
4. FTE-totaal(exclusief externe inhuur)		1.207	1.149	1.137	1.119	1.140	1.171	1.141	1.135	1.047	1.152	1.121	1.099
5. Saldo van baten en lasten		0%	3,30%	-1,20%	7,56%	0%	0,09%	0%	1,02%	0	2,08%	0%	-3,22%
6. Kwaliteitsindicator 1: doorlooptijd van vergunningen		n.b.	n.b.	n.b.	85%	n.b.	86%	95%	90%	95%	86%	95%	91%
7. Kwaliteitsindicator 2: wachttijden informatiecentrum		<60 sec.	*	<60 sec	*	<60 sec	13 sec.	<20 sec.	21 sec.	<20 sec.	29 sec.	<20 sec.	38 sec.
8. Kwaliteit Handhaving	Klachten	25	25	25	39	25	1.484	25	1.484	1000	3812	1.000	1.071
	Geground verklaard (%)		n.b.		n.b.		n.b.		48%		n.b.	0%	n.b.
	Waarvan afgerond binnen wettelijke termijn	95%		95%		95%		95%		95%			

Tabel 12. Overzicht doelmatigheidsindicatoren Rijksbegroting. Hand = Handhaving; VV = Vergunningverlening; I&O = Incidentafhandeling en Onderzoek.¹²²

¹²² Cijfers zijn gebaseerd op de vaststellingsnota's die bij de verantwoording van de Rijksbegroting worden gepubliceerd.

7.4. Analyse toetsingscriteria

Op grond van ons onderzoek naar de toetsingscriteria die verband houden met doelmatigheid concluderen we dat er nog diverse mogelijkheden zijn om de doelmatigheid te verbeteren. Er zijn weliswaar besparingen gerealiseerd door het treffen van maatregelen bij de ondersteunende functies en het efficiënter organiseren van diverse processen in het primaire proces, toch is op een aantal onderwerpen nog duidelijke doelmatigheidswinst te bereiken.

Zo kan de doelmatigheid van het beleid nog worden verbeterd door:

- a. De inzet van middelen te verplaatsen naar die sectoren waar de risico's het grootst zijn en/of het risico-reductiepotentieel van de ILT het grootst is, waardoor met dezelfde middeleninzet meer maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd;

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan nog worden verbeterd door:

- b. De ICT-systemen zodanig te verbeteren dat de medewerkers beter worden ondersteund bij hun werkzaamheden, efficiënter kunnen werken en de sturing op vergunningverlening binnen de wettelijke termijn kan worden versterkt (ten einde de norm van 95% binnen de termijn behandelen te halen).
- c. Hierbij merken we op dat aan de hiervoor genoemde verbetering van de ICT-systemen een nadere analyse vooraf zou moeten gaan van de ICT-strategie en de ICT-kosten en opbrengsten van de ILT. De nadere analyse die we aanbevelen zou zich moeten richten op vragen als: is ILT in control op het punt van ICT(ontwikkeling), is aannemelijk dat de baten van de ICT-investeringen straks de kosten gaan overtreffen en zijn de gestelde doelen van de ICT-operatie wel realistisch en haalbaar (en niet te ambitieus)? De analyse van de ILT zou getoetst moeten worden door het BIT.¹²³
- d. Het ziekteverzuim te verminderen (thans 5,5%).
- e. Op grond van nadere analyse van de (overhead)kosten die de uurtarieven bepalen te bezien of er besparingen kunnen worden gerealiseerd.
- f. Te bezien of de kosten voor externe inhuur kunnen worden verminderd (in het geval het bijvoorbeeld gaat om langdurige inhuur waarvoor indienstreding een goed alternatief kan zijn voor inhuur).

7.4.2. Toetsingscriterium – Efficiënt georganiseerd

We concluderen dat de ILT efficiënter kan worden georganiseerd. Er zijn weliswaar besparingen gerealiseerd door het treffen van maatregelen bij de ondersteunende functies en het efficiënter organiseren van diverse processen in het primaire proces, toch is op een aantal onderwerpen nog duidelijke efficiëntiewinst te bewerkstelligen (waaronder toedeling middelen aan sectoren, ondersteuning werkprocessen door ICT, ziekteverzuim terugdringen).

Efficiënter organiseren en prioritering

Met de taakstellingen van Rutte I en Rutte II is gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode in totaal een structurele korting op het budget van € 16,54 miljoen doorgevoerd. De taakstellingen zijn opgevangen door processen efficiënter te organiseren. Er zijn verschillende voorbeelden te noemen waar de efficiëntie van de ILT is verbeterd in de beleidsdoorlichtingsperiode. Een aansprekend voorbeeld is het verbetertraject rond de vergunningverlening van EVOA, waar grote achterstanden zijn weggewerkt door de inrichting van de

¹²³ Het Bureau ICT-toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (zbo's) worden opgezet en waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Zie: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/uitvoeren-van-een-bit-toets>.

werkprocessen aan te passen. In 2016 werden de normen bij de vergunningverlening van EVOA ruim overschreden. Er is toen een nieuwe werkwijze ingericht waarbij repeterende vergunningen eenvoudiger kunnen worden verstrekt.¹²⁴

Volgens gesprekspartners binnen de ILT hebben de taakstellingen geleid tot een nog grotere noodzaak om selectief te zijn en goed te prioriteren om het behapbaar te houden voor de medewerkers.

We zien dat sommige taken niet meer of anders of minder intensief worden uitgevoerd. Echter, voor ons als onderzoekers is niet altijd duidelijk of hier bewuste prioritering vooraf aan ten grondslag ligt of dat het niet meer, anders of minder intensief uitvoeren een onbedoeld gevolg is van een gebrek aan capaciteit waarbij een deel van het werk wordt doorgeschoven of ‘van het bord valt’ (en waarvan achteraf wordt gezegd dat dit een gevolg van prioritering is). Het gaat bijvoorbeeld om de volgende aspecten:

- Er is sterk bezuinigd op de vertegenwoordiging van de ILT in internationaal overleg; Volgens de ILT werd voorheen te veel tijdsinzet hierop gepleegd gegeven het belang ervan.
- Er worden soms uitsluitend toezichtacties gedaan na meldingen of nadat een onderwerp in het nieuws is gekomen (reactief toezicht is in plaats gekomen van proactief toezicht).
- Audits zijn uitgesteld (EASA, zeeschepen) of verlicht (Schiphol).
- Overleggen gaan niet door of worden uitgesteld (bijvoorbeeld tripartiet-overleggen bij zeevaart).

Daarnaast zien we dat bezuinigingen zijn gerealiseerd op de ondersteunende functies. De ILT is gaan besparen op huisvestingskosten door een aantal regionale locaties af te stoten. Generieke rijkstaken zijn gebundeld door ze onder te brengen bij Shared Service Organisations (SSO's), bijvoorbeeld de financiële administratie bij IBI, het wagenparkbeheer bij Rijkswaterstaat en de ICT bij DICTU en SSC.¹²⁵ Ook zijn meldstromen gebundeld via het MIC waar alle meldingen binnenkomen. Het percentage overhead is gedaald en inmiddels wordt de norm gehaald.¹²⁶

ICT en externe inhuur

Ten eerste constateren we dat de ICT de werkprocessen van de ILT-medewerkers nog beter kan ondersteunen dan nu het geval is. Gesprekspartners geven aan dat de ILT werkt met een groot aantal verschillende systemen die niet of moeilijk met elkaar communiceren, waar dat wel gewenst is. Gesprekspartners binnen de ILT hebben diverse voorbeelden genoemd waarbij de ICT onvoldoende ondersteuning biedt aan het uitvoeren van de werkprocessen. Systemen voldoen bijvoorbeeld niet altijd aan de eisen die nodig zijn om data te kunnen analyseren. Dit belemmert de uitvoering van risicoanalyses. Een voorbeeld is het nieuwe systeem LEEF om vergunningen voor EVOA te registreren. Dit systeem draait sinds begin 2018 maar beschikt nog niet over de mogelijkheid om analyses of rapportages te maken waardoor geen analyses van de vergunningsaanvragen in 2018 kunnen worden gemaakt. Uit de casus EVOA komt voorts het beeld naar voren dat werktijd van inspecteurs ‘weglekt’ doordat de inspecteurs op locatie niet een vergunning kunnen inzien via hun *device* maar in plaats daarvan een collega moeten bellen op kantoor die dit wel kan. Ook zijn de mogelijkheden beperkt om analyses te maken op grond van de informatie die wel digitaal is opgeslagen (bijvoorbeeld over afvalstromen, waarvoor de informatie in vergunningen staat maar die informatie kan niet vergunningsoverstijgend worden opgeteld in het systeem). Door de ICT de werkprocessen beter te laten ondersteunen kan doelmatigheidswinst worden gerealiseerd.

Ten tweede constateren we dat dat er de afgelopen jaren veel, en steeds meer, wordt uitgegeven aan ICT:

¹²⁴ Motivaction (2018). Afval Eenvoudig Beter.

¹²⁵ Groenlichtmeting ILT (2016), p. 19.

¹²⁶ In de Groenlichtmeting (2016) wordt aangegeven dat de verhouding indirecte/directe kosten op dat moment ongeveer 40%/60% is en dat het streven 15%/85% is. Op basis van het kostprijsmodel van 2017 zijn de overheadpercentages van de verschillende onderdelen van de ILT thans onder de 15%.

- We zien dat in de periode 2012 tot en met 2017 veel kosten zijn gemaakt voor de ontwikkeling van ICT-systemen (meer dan € 30 miljoen), maar in plaats van dat de beheerkosten als gevolg daarvan afnemen zijn de beheerkosten juist gestegen. Om precies te zijn: de beheerkosten zijn meer dan verdubbeld in de periode 2012 tot en met 2017 (zie paragraaf 4.2.1).
- We zien dat de ILT in 2016 en 2017 ruim twee keer meer uitgeeft aan externe inhuur (voornamelijk ICT-ers) dan vooraf was gepland. De prognose in de Rijksbegroting van 2017 (opgesteld medio 2016) is dat er in 2016 en 2017 totaal ongeveer € 9,9 miljoen zou worden besteed aan externe inhuur.¹²⁷ Daarbij is opgemerkt dat de kosten voor externe inhuur voornamelijk inhuur op ICT-terrein betreffen. Uiteindelijk is € 22,7 miljoen besteed aan externe inhuur in 2016 en 2017 (namelijk € 9,5 miljoen in 2016 en € 13,2 miljoen in 2017).¹²⁸ In de jaarrekening van 2017 staat hierover dat de overschrijding van externe inhuur voornamelijk komt door extra inhuur voor ICT.¹²⁹
- We zien dat de omvang van de ICT-kosten hoog is in relatie tot het budget van de organisatie. In 2017 bedragen de ICT-kosten meer dan 20% van de totale kosten van de ILT. We zien bovendien dat de ICT-kosten in de periode 2012 tot en met 2017 fors zijn gestegen, van minder dan 10% van de totale kosten van de ILT in 2012 tot meer dan 20% van de totale kosten van de ILT in 2017 (zie paragraaf 4.2.1).

Wij constateren dus dat het nodig is ICT-systemen te verbeteren maar tegelijk dat er de afgelopen jaren veel aan de ontwikkeling is uitgegeven. Daarom is het volgens ons belangrijk eerst een analyse te maken van de ICT-strategie, de ICT-kosten en de te verwachten opbrengsten voordat uitgaven ter ontwikkeling van ICT-systemen worden gedaan

De nadere analyse die we aanbevelen zou zich moeten richten op vragen als: is ILT *in control* op het punt van ICT(ontwikkeling), is aannemelijk dat de baten van de ICT-investeringen straks de kosten gaan overtreffen en zijn de gestelde doelen van de ICT-operatie wel realistisch en haalbaar (en niet te ambitieus)? De analyse van de ILT zou getoetst moeten worden door het BIT.¹³⁰

Uurtarieven

In paragraaf 7.3 is een beschouwing gegeven van de uurtarieven van de ILT en zijn de uurtarieven vergeleken met de uurtarieven van enkele andere organisaties. Daaruit volgt dat, hoewel de uurtarieven misschien niet uniform zijn berekend en hoewel de taakuitvoering van de ILT niet zomaar is te vergelijken met die van andere organisaties, de verschillen in gerealiseerde tarieven volgens ons voldoende aanleiding geven om nader onderzoek uit te voeren naar de (overhead)kosten die deze tarieven bepalen. Het doel zou moeten zijn te bezien of verschillen worden verklaard door rekenmethoden of door een daadwerkelijk verschil in kosten. Dit onderzoek is volgens ons noodzakelijk omdat daarmee inzicht ontstaat in die factoren waarop al dan niet kostenreductie te realiseren is.

Ziekteverzuim

In de periode 2012-2017 lag het ziekteverzuim tussen de 5,0 en 5,7%, terwijl de norm 4% is.¹³¹ In 2017 was het ziekteverzuim 5,5%. Door met effectieve maatregelen het ziekteverzuim van 2017 weer op de norm te brengen

¹²⁷ Zie Rijksbegroting 2017, http://rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225647_19.html.

¹²⁸ Zie jaarrekening 2017.

¹²⁹ Zie jaarrekening 2017.

¹³⁰ Het Bureau ICT-toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (zbo's) worden opgezet en waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Zie: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/uitvoeren-van-een-bit-toets>.

¹³¹ 5% in 2012; 5,2% in 2013; 5,4% in 2014, 5,7% in 2015 en 2016 en 5,5% in 2017.

(4%) kan 1,5% doelmatigheidswinst worden geboekt. We bevelen aan een verzuimanalyse te maken op grond waarvan maatregelen kunnen worden geselecteerd.¹³²

7.4.3. Toetsingscriterium – Doorlooptijden/snelheid

We concluderen dat de ILT de eigen normen niet haalt als het gaat om het tijdig doorlopen van vergunningverleningstrajecten. Sommige stakeholders zijn desondanks positief over de snelheid die de ILT weet te realiseren, maar er zijn ook stakeholders die vooral voorbeelden aandragen waarbij lang wordt gewacht op de ILT (bijvoorbeeld op verslaglegging van audits, en op antwoorden die moeten volgen op vragen die aan de ILT zijn gesteld).

De ILT haalt de eigen normen niet als het gaat om het tijdig doorlopen van vergunningverleningstrajecten. De norm is dat bij 95% van de trajecten de doorlooptijd wordt gehaald, maar in de praktijk wordt dit vaak niet gehaald: in 2013 wordt 85% behaald, in 2015 90%; in 2014 en 2016 is 86% binnen de norm en in 2017 91%. Er zijn verschillende voorbeelden van processen waar gedurende de doorlichtingsperiode de doorlooptijden niet zijn behaald (EVOA, luchtvaart, spoor).

Er zijn ook processen bij de ILT waarbij er geen (wettelijke) normen zijn voor doorlooptijd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afhandeling van vragen die stakeholders stellen of de snelheid waarmee de ILT het verslag van een uitgevoerde audit oplevert aan de onder toezicht staande organisatie. Stakeholders zijn aan de ene kant positief over de snelheid die de ILT betracht. Zo worden voorbeelden genoemd van een flexibele en meedenkende inspectie die bij de taakuitvoering en prioriteitstelling rekening houdt met de onderwerpen waarop snelheid voor de sector van belang is.

Op andere onderdelen zijn stakeholders kritisch over de snelheid die de ILT betracht. Ze geven aan dat als het technische complexe vragen betreft, ze soms (in vergelijking met toezichthouders in het buitenland) relatief lang moeten wachten op een antwoord en dat soms de antwoorden ook minder concreet zijn dan gehoopt. De sector geeft aan soms urgentie te moeten creëren, via interventies op managementniveau. Ook wordt als voorbeeld genoemd dat verslaglegging van audits soms erg lang op zich laat wachten, wat ongewenst is omdat de uitkomsten van audit dan (nog) niet kunnen worden gebruikt voor verbetering. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is het halen van de normen voor het verlenen van toestemming met betrekking tot het doorvoeren van wijzigingen in procedures of het ontwerp rond luchthaven Schiphol. Alle wijzigingen dienen door de ILT te worden goedgekeurd. De ILT heeft daar zes weken de tijd voor. Gesprekspartners geven aan dat de ILT deze wettelijke norm regelmatig niet haalt met gevolgen voor de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld het uitstel van de bouw van een terminal of een aanpassing van de luchthavenverlichting). Ook ontstaat bij gesprekspartners de indruk dat de ILT op het laatste moment (voor het verstrijken van de deadline van zes weken) vragen stelt zodat de termijnen worden verlengd.

Er wordt volgens de ILT actie ondernomen om de doorlooptijden te verbeteren, bijvoorbeeld door in overleg te gaan met vergunningsaanvragers en hen te vragen naar vergunningsaanvragen die eraan komen. Dit stelt de ILT staat in om eerder en beter de capaciteit te kunnen plannen. Ook zien we dat de ILT rekening houdt met de belangen van vergunningsaanvragers, bijvoorbeeld door met de vergunningsaanvragers die meerdere aanvragen hebben ingediend af te stemmen over de prioritering van de verschillende aanvragen (en dus niet de aanvragen in chronologische volgorde van binnenkomst te behandelen, maar op grond van prioriteit van de aanvrager). Tegelijkertijd geven ILT-ers ook aan dat soms zaken langer blijven liggen dan de bedoeling was,

¹³² Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ILT zich bewust is van het hoge ziekteverzuim en daar ook al maatregelen voor treft. In één van de verantwoordingsdocumenten is aangegeven dat veel managers een verzuimtraining hebben gevolgd en dat zij in de personeelsgesprekken aandacht besteden aan de balans in het werk en de medeverantwoordelijkheid van de medewerkers om tijdig signalen af te geven bij dreigende disbalans.

doordat de aandacht van de desbetreffende medewerkers wordt weggetrokken naar andere (nog urgenter of belangrijker) zaken.

Er zijn aanwijzingen dat de managementinformatie bij de ILT op grond waarvan goed gestuurd kan worden op doorlooptijden gebrekkig is. Uit het systeem kan volgens sommige medewerkers niet gemakkelijk een overzicht worden gehaald.

Een ander onderdeel waarbij er een norm voor snelheid is, zijn de wachttijden bij het bellen naar het informatiecentrum. De norm van maximaal twintig seconden wordt niet gehaald. De wachttijden van het informatiecentrum zijn in de periode 2014 tot en met 2017 toegenomen (van dertien seconden in 2014 naar 38 seconden in 2017).

7.4.4. Toetsingscriterium – Administratieve lasten

We hebben indicaties dat de ILT oog heeft voor het beperken van de administratieve lasten, binnen de geldende wetgeving. Over het algemeen worden de administratieve lasten positief of neutraal beoordeeld door de onder toezicht staande sectoren.

In de gesprekken met externe stakeholders is gevraagd hoe ze de administratieve lasten van de interactie met de ILT ervaren. Over het algemeen worden de administratieve lasten positief of neutraal beoordeeld. Er zijn enkele voorbeelden genoemd waarbij partijen de administratieve lasten als relatief hoog ervaren. Een aantal procedures zijn zo ingericht dat ze tot relatief hoge administratieve lasten voor sector leiden. Deels ligt dit bij de ILT, deels bij Europese wetgever (procedure voor ziekmelden bij zeeschepen, aanvragen certificaat herkeuring luchtverkeersleider, melding luchtvaartvoorvallen).

7.4.5. Toetsingscriterium – Samenwerking

We hebben indicaties dat de samenwerking met andere toezichthouders is verbeterd, maar dat er ook nog ruimte is dit verder te verbeteren.

Samenwerking tussen de ILT en andere toezichthouders is volgens gesprekspartners belangrijk voor de efficiëntie en effectiviteit van de ILT. Tussen 2012 en 2015 was de samenwerking relatief beperkt. Zo wordt in de REACH-casus aangegeven dat er niet of nauwelijks contact was tussen inspectiediensten.

Volgens een aantal gesprekspartners is de samenwerking tussen verschillende toezichthouders de afgelopen jaren verbeterd en geïntensiveerd. Zo is het contact en de informatie-uitwisseling tussen de Douane en de ILT toegenomen op het gebied van EVOA, sinds het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2012,¹³³ en wordt het onderlinge werkproces vaker geëvalueerd. Ook in de spoorsector wordt genoemd dat de ILT samen optrekt met de Inspectie SZW.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen dat de samenwerking nog verbeterd kan worden. Meerdere gesprekspartners binnen en buiten de ILT hebben aangegeven dat de samenwerking tussen de ILT en andere toezichthouders kan verbeteren. Zo heeft de ILT zich gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode teruggetrokken uit het reguliere overleg met betrekking tot REACH en wordt in zowel de casus REACH als de casus keuring zeeschepen aangegeven dat meerdere inspecteurs van verschillende inspecties bedrijven/schepen bezoeken zonder dat ze van elkaar weten dat ze komen en wat ze komen doen.

Als het gaat om internationale samenwerking tussen toezichthouders, dan zijn gesprekspartners daarover soms kritisch. Zo geven partijen in de spoor- en de luchtvaartsector aan dat toezichthouders in Europa niet goed samenwerken. Gesprekspartners geven aan dat in de luchtvaart de Europese samenwerking door de ILT de

¹³³ Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj3gfpky5awg>.

afgelopen jaren minder is geworden waardoor Nederland binnen Europa minder als gezaghebbend wordt gezien. De ILT zelf geeft aan te begrijpen dat partijen uit de sector last hebben van de grenzen en van de verschillen in regelgeving tussen landen. De ILT benadrukt daarentegen ook dat inzet op internationale samenwerking juist ook voor Nederland van belang is en dat op dat punt ook successen worden behaald, bijvoorbeeld de internationale samenwerking in het kader van Euro-Controlroute (ECR-wegvervoer). De ILT trekt al jaren aan dit initiatief en onlangs is internationaal overeengekomen dat het bureau van deze samenwerking bij de ILT zal worden gehuisvest. Alle in de Euro-Controlroute samenwerkende landen dragen financieel bij aan de kosten van dit bureau.

7.5. Verbetermogelijkheden

We concluderen dat er een aantal verbetermogelijkheden zijn om de doelmatigheid van de ILT te vergroten.

We bevelen aan de ICT-systemen zodanig te verbeteren dat de medewerkers beter worden ondersteund bij hun werkzaamheden, efficiënter kunnen werken en dat de sturing op tijdige vergunningverlening (namelijk binnen de wettelijke termijn) kan worden verstevigd (ten einde de norm te halen dat 95% van de vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn moet worden afgehandeld). Dat is ook een randvoorwaarde om datagestuurder te kunnen werken. Hierbij merken we op dat aan de hiervoor genoemde verbetering van de ICT-systemen een nadere analyse vooraf zou moeten gaan van de ICT-strategie en de ICT-kosten en opbrengsten van de ILT. De nadere analyse die we aanbevelen zou zich moeten richten op vragen als: is ILT in control op het punt van ICT(ontwikkeling), is aannemelijk dat de baten van de ICT-investeringen straks de kosten gaan overtreffen en zijn de gestelde doelen van de ICT-operatie wel realistisch en haalbaar (en niet te ambitieus)? De analyse van de ILT zou getoetst moeten worden door het BIT.¹³⁴

De ICT kan de werkprocessen van de ILT-medewerkers nog beter ondersteunen dan nu het geval is. Medewerkers geven diverse voorbeelden van ICT-systemen die onvoldoende ondersteuning bieden aan het uitvoeren van de werkprocessen.

Echter, tegelijk constateren we dat dat er de afgelopen jaren veel, en steeds meer, wordt uitgegeven aan ICT. Ten eerste: we zien dat in de periode van 2012 tot en met 2017 veel is uitgegeven aan ICT-ontwikkeling, maar in plaats van dat de beheerkosten als gevolg daarvan afnemen zijn de beheerkosten juist gestegen. Ten tweede: we zien dat de ILT in 2016 en 2017 ruim twee keer meer uitgeeft aan externe inhuur (voornamelijk tijdelijke ICT-deskundigen) dan vooraf was gepland. Ten derde: we zien dat de omvang van de ICT-kosten hoog is in relatie tot het budget van de organisatie.

Daarom is het volgens ons belangrijk eerst een analyse te maken van de ICT-strategie, de ICT-kosten en de te verwachten opbrengsten voordat uitgaven ter ontwikkeling van ICT-systemen worden gedaan. De nadere analyse die we aanbevelen zou zich moeten richten op vragen als: is ILT in control op het punt van ICT (ontwikkeling), is aannemelijk dat de baten van de ICT-investeringen straks de kosten gaan overtreffen en zijn de gestelde doelen van de ICT-operatie wel realistisch en haalbaar zijn (en niet te ambitieus)? De analyse van de ILT zou getoetst moeten worden door het BIT.¹³⁵

¹³⁴ Het Bureau ICT-toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (zbo's) worden opgezet en waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Zie: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/uitvoeren-van-een-bit-toets>

¹³⁵ Het Bureau ICT-toetsing (BIT) toetst op de risico's en slaagkans van projecten die door de rijksoverheid en zelfstandig bestuursorganen (zbo's) worden opgezet en waarbij ICT een belangrijke rol heeft. Zie: <https://www.bureauicttoetsing.nl/toetsproces/uitvoeren-van-een-bit-toets>.

We constateren voorts dat de ILT de norm voor wat betreft de doorlooptijden voor vergunningverlening niet haalt (het lukt niet om 95% binnen de termijn af te handelen) en dat er indicaties zijn dat dit onder meer komt door gebrekkige managementinformatie waardoor doorlooptijden moeizaam kunnen worden gemonitord en waardoor de sturing op de doorlooptijden (te) beperkt is. Uit de casus vergunningverlening rijdend materieel spoor komt naar voren dat ICT-systemen niet de gewenste managementinformatie leveren, bijvoorbeeld als het gaat om de doorlooptijden van vergunningverleningstrajecten, waardoor sturing lastiger is en waardoor *workarounds* worden ontwikkeld (zoals het bijhouden van een aparte spreadsheet) voor zaken die eigenlijk geautomatiseerd in het systeem zouden moeten kunnen. Ook komt naar voren dat handhavingsinspecteurs niet gemakkelijk alle informatie over één partij kunnen opzoeken (informatie over vergunningen en informatie over handhaving staat in verschillende systemen).

We bevelen aan de inzet van middelen te verplaatsen naar die sectoren waar de risico's het grootst zijn en/of het risicoreductiepotentieel van de ILT het grootst is, waardoor met dezelfde middeleninzet meer maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd.

De afgelopen jaren zijn de budgetten voor de activiteiten van de ILT in de verschillende sectoren (zoals rail, scheepvaart, et cetera) nauwelijks veranderd. Dat is opmerkelijk aangezien een risicoanalyse is uitgevoerd die zicht heeft gegeven op de risico's (en ook hoe de risico's van de verschillende sectoren zich tot elkaar verhouden). Echter, vervolgens is geen budget verplaatst naar de sectoren waar de risico's relatief hoog zijn of waar het risicoreductiepotentieel van het handelen van de ILT het grootst zou kunnen zijn. Uit het oogpunt van doelmatigheid zou de ILT de middelen moeten inzetten op die activiteiten en in die sectoren waarin de risico's het grootst zijn dan wel waar de activiteiten van de ILT de grootste bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid en duurzaamheid.

We bevelen aan op grond van nadere analyse van de (overhead)kosten die de uurtarieven bepalen te bezien of er besparingen kunnen worden gerealiseerd (omdat de in de Rijksbegroting vermelde uurtarieven van de ILT relatief hoog zijn ten opzichte van de vermelde tarieven van andere organisaties).

In de paragraaf 7.3 zijn de uurtarieven van de ILT aan de orde gekomen, waarbij is aangegeven dat de in de Rijksbegroting genoemde uurtarieven relatief hoog zijn ten opzichte van die van andere agentschappen van IenW en van een andere toezichthouder. Wij bevelen aan hier een nadere analyse naar uit te voeren ten einde te bezien wat de verklaringen hiervoor zijn en op grond daarvan te kunnen afwegen of hier besparingen kunnen worden gerealiseerd.

We bevelen aan te bezien of de kosten voor externe inhuur kunnen worden verminderd (in het geval het bijvoorbeeld gaat om langdurige inhuur waarvoor indiensttreding een goed alternatief kan zijn voor inhuur) en om maatregelen te treffen om het ziekteverzuim te reduceren aan de hand van een verzuimanalyse.

In de paragraaf 7.4.2 is aangegeven dat de ICT-kosten aanzienlijk zijn en dat de omvang van de externe inhuur, die voornamelijk inhuur op ICT-terrein betreft, ruim groter is in 2016 en 2017 dan de geplande inhuur (op basis van de Rijksbegroting). Gegeven de opgave waarvoor de ILT staat, namelijk integratie van systemen, zal ten minste een deel van de kosten onvermijdelijk zijn. Tegelijkertijd geeft de omvang van de inhuur, en met name de overschrijding van de geplande inhuur, aanleiding tot het stellen van de vraag of een deel van de inhuur niet kan worden vervangen door indiensttreding van medewerkers.

Er kan daarnaast nog doelmatigheidswinst worden gerealiseerd door maatregelen te treffen ten einde het ziekteverzuim te reduceren aan de hand van een verzuimanalyse. In de periode 2012-2017 lag het ziekteverzuim tussen de 5,0 en 5,7%, terwijl de norm 4% is.¹³⁶

¹³⁶ 5% in 2012; 5,2% in 2013; 5,4% in 2014, 5,7% in 2015 en 2016 en 5,5% in 2017.

8. Governance

In dit hoofdstuk analyseren we de governance. We komen daarmee tot een antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Hoofdvraag 3: *In welke mate beïnvloedt de huidige governance binnen het ministerie van IenW de antwoorden op deze vragen en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?*

We beschrijven eerst het analysekader dat we hanteren bij de beoordeling van de governance. Vervolgens gaan we in op onze bevindingen aan de hand van vier toetsingscriteria. Tot slot beschrijven we de verbetermogelijkheden voor de governance.

8.1. Analyse kader

De vraagstelling heeft betrekking op de huidige governance binnen het ministerie van IenW. Hiermee bedoelen we de relatie tussen de eigenaar (de SG van het ministerie van IenW), de beleidsdirecties van het ministerie van IenW en de ILT.

Om te analyseren in welke mate de governance bijdraagt aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid in het functioneren van de ILT hebben we een set van criteria gedefinieerd die randvoorwaardelijk zijn voor de governance van een toezichthouder.¹³⁷ We beschouwen de volgende toetsingscriteria om tot een oordeel te komen:

- De governance tussen de ILT en het ministerie van IenW dient duidelijk te zijn belegd in het *institutionele kader*.
- De ILT en het ministerie van IenW moeten met elkaar kunnen *samenwerken*
- De ILT moet *onafhankelijk* van het ministerie van IenW kunnen opereren in de oordeelsvorming in individuele, specifieke gevallen.
- De ILT moet *verantwoording* afleggen over het functioneren.

Bijlage III bevat een toelichting op deze criteria. Hierbij wordt verwezen naar de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en naar de kabinetsreactie op het rapport “Toezien op publieke belangen” van de WRR.

Ter vergelijking: Governance rond de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Ten behoeve van dit beleidsonderzoek heeft de Inspectie SZW een toelichting gegeven op de eigen relatie met het ministerie van SZW (niet als benchmark maar als illustratie van de specificiteit van iedere inspectie):

De Inspectie SZW is onderdeel van SZW, naast twee beleidsdirectoraten-generaal (DG’s) en de SG kolom, waaronder de rijks schoonmaakorganisatie. De Inspectie SZW heeft doelen die uiteraard afwijken van die van de ILT. De inspectie SZW richt zich op gezond, eerlijk en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen.

¹³⁷ De OECD noemt “transparent governance” als een van de criteria voor handhaving en toezicht; “Governance structures and human resources policies for regulatory enforcement should support transparency, professionalism, and results-oriented management. Execution of regulatory enforcement should be independent from political influence, and compliance promotion efforts should be rewarded.” OECD, OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018 <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

De bestuursraad van SZW bestaat uit de SG, pSG, DG werk, DG sociale zekerheid en integratie en de IG van de Inspectie SZW.

Bij zowel de Inspectie SZW als de bestuursraad bestaat de opvatting dat de formele waarborgen, zoals in de aanwijzingen van de Minister President voor rijksinspecties, noodzakelijke voorwaarden zijn voor de gewenste onafhankelijkheid in gevalsbehandeling, oordeelsvorming en programmering van de Inspectie SZW. Deze aspecten komen ook tot uiting in het geldende Organisatie, Mandaat en Volmachtbesluit-besluit SZW.¹³⁸ Het zijn noodzakelijke voorwaarden maar bieden als ‘papieren’ regels geen voldoende voorwaarden indien niet als zodanig beleefd.

Inspectie SZW en Bestuursraad onderschrijven dat de onafhankelijkheid vooral in houding en gedrag tot uitdrukking komt. Ten eerste door de opstelling van de Inspectie SZW zelf. Zij moet intensief kunnen samenwerken in het volle bewustzijn zelf in onafhankelijkheid op te treden, te programmeren, te oordelen en te signaleren. Ten tweede dienen de beleidsmatige delen van het ministerie van SZW de onderscheiden rollen van beleid, toezicht (en uitvoering) te herkennen, te respecteren en de meerwaarde ervan te onderschrijven. Het management bij zowel beleid als Inspectie SZW heeft een belangrijke normerende rol om houding en gedrag in lijn te houden met de letter en geest van de aanwijzingen. De grootste uitdaging ligt daarbij niet bij regelmatig terugkerende en in hoge mate gestructureerde processen zoals jaarplan of jaarverslag, maar in ongestructureerde situaties.

Ten aanzien van het Meerjarenplan en het Jaarplan wordt door de Inspectie SZW een proces van risicoanalyse, omgevingsanalyse, stakeholderinput en risicogerichte programmering doorlopen, dat ook zijn neerslag krijgt in het Jaarverslag. De inzet van de totale capaciteit over de verschillende aandachtsgebieden, in totaal momenteel zeventien programma's, wordt door de Inspectie SZW zelf bepaald op grond van de genoemde analyses. De totstandkoming van het Inspectie Control Framework in 2017 is een voorbeeld van een ad-hoc proces dat niet door regels of gebruiken op voorhand was gestructureerd. Het betrof de totstandkoming van een door Inspectie SZW en de beleidsdirecties gedeeld beeld over de toereikendheid van de aanpak voor ieder van de programma's, om keuzes voor politieke besluitvorming te identificeren. Een proces waarin samenwerking, onafhankelijke oordeelsvorming en identificatie van keuzeopties voor politieke besluitvorming aan de orde waren. Bijeffect van dat proces is dat het heeft geleid tot een wederzijds betere informatiepositie over de programma's van de Inspectie SZW en de relevante beleidstrajecten.

8.2. Analyse toetsingscriteria

We hebben indicaties dat de governance tussen de ILT en het ministerie van IenW op een aantal punten de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT belemmert. Enerzijds concluderen we dat de afspraken zoals ze in regels vastliggen geen belemmering hoeven te vormen. Anderzijds hebben we indicaties dat in de praktijk de wijze waarop wordt samengewerkt bij planvorming en realisatie (rolinvulling) niet optimaal bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT. Daarnaast constateren we dat er op papier waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening in individuele gevallen is, maar in de praktijk blijkt dat deze beperkt kan worden zonder dat dit kenbaar wordt. Tot slot concluderen we dat verbeteringen in de verantwoording mogelijk zijn.

Hierna volgen onze bevindingen per toetsingscriterium.

¹³⁸ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-50920.html>.

8.2.1. Toetsingscriterium – Institutioneel kader

*We **concluderen** dat het huidige institutionele kader op zichzelf geen belemmering vormt voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht. Wel hebben we 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. Zo zien we ten eerste dat de terminologie zoals gehanteerd in het agentschapsmodel en de sturingsrelaties tot onduidelijke verwachtingen leidt en constateren we ten tweede dat de afspraken veel ruimte bieden voor de invulling door betrokkenen.*

Er zijn verschillende regels van toepassing op de relatie tussen het ministerie van IenW (en andere ministeries) en de ILT. De ILT is een rijksinspectie in de zin van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en een agentschap in de zin van de Regeling agentschappen. Daarnaast zijn het instellingsbesluit ILT en het interne document 'Sturingsrelaties' van toepassing op de ILT.

Regels voor ILT als Rijksinspectie

De formele positie als rijksinspectie is vastgelegd in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en het Instellingsbesluit ILT. De Aanwijzingen geven sinds 2016 (interne) regels voor de organisatie en de interne werkwijze van de ministeries. De ILT is ingesteld bij besluit van de (toenmalige) Minister van Infrastructuur en Milieu. Daarin is bepaald dat de ILT rechtstreeks ressorteert onder de SG van het huidige ministerie van IenW.

¹³⁹

Regels voor ILT als agentschap

De ILT is sinds 2012, in navolging van de IVW, een agentschap, meer in het bijzonder een baten-lastenagentschap. Voor de ILT gelden de regels in de Regeling Agentschappen en het document "Sturingsrelaties Inspectie Leefomgeving en Transport (2014)" en "Sturingsmodel agentschappen van het toenmalig ministerie van IenM" (2014). Op grond daarvan geldt de ILT als "opdrachtnemer", de beleidsdirecties van het ministerie van IenW als "ketenpartners"¹⁴⁰ en de SG als "eigenaar".

Sinds de oprichting van de ILT is twee keer geconstateerd dat de ILT niet voldoet aan de voorwaarden voor een agentschap: zie het overzicht in bijlage IV. In verband met een "aantal uitdagingen" van de ILT,¹⁴¹ koos het ministerie van Financiën ervoor "om ruimte te bieden om de transitie uiterlijk 2019 te laten plaatsvinden, waarbij ook dan nog een afweging zal plaatsvinden op basis van argumenten".¹⁴² In reactie daarop heeft het ministerie van IenW laten weten dat in 2019 wordt onderzocht of de ILT beter als reguliere kasverplichtingendienst binnen het departement gepositioneerd kan worden.¹⁴³

Deze beleidsdoorlichting loopt niet vooruit op het onderzoek van 2019. Uit een aantal casusoverstijgende gesprekken in het kader van dit beleidsonderzoek is ons wel gebleken dat er binnen het ministerie van IenW en de ILT - nog steeds - voorstanders zijn van de omvorming van de ILT tot een integraal onderdeel van het ministerie van IenW. Het belangrijkste argument betreft de relatie tussen beleidsdirecties van het ministerie van IenW en ILT: de "sturingsrelatie" die hoort bij een agentschap, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen een "opdrachtgever" en een "opdrachtnemer", zou niet passen bij de relatie tussen enerzijds beleid en anderzijds uitoefening van onafhankelijk toezicht door een rijksinspectie.

Daarnaast constateren we dat de achterliggende gedachten van een baten-lastenagentschap is dat een opdrachtgever (in dit geval het ministerie van IenW) lasten heeft (kosten) waarvoor zij duidelijk meetbare

¹³⁹ Artikel 1, derde lid, van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport (Instellingsbesluit ILT)

¹⁴⁰ In de Regeling agentschappen zijn dit "opdrachtgevers".

¹⁴¹ Zoals een afgeronde reorganisatie, ingrijpende veranderingen, de uitplaatsing van de financiële administratie en het publiek debat inzake het dossier Fyra.

¹⁴² Aanbiedingsbrief bij Groenlichtmeting Inspectie Leefomgeving en Transport, 13 april 2016, blz. 2.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/16/groenlichtmeting-ilt>.

¹⁴³ Reactie IenW op Groenlichtmeting, 22 november 2016.

baten terugkrijgt van de opdrachtnemer (in dit geval de ILT). Uit gesprekken blijkt dat binnen de huidige systematiek het ministerie van IenW en de ILT er niet in slagen om te sturen op met name de baten (zie ook paragraaf 8.2.2).

Ruimte voor betrokkenen

De ILT, en dus ook de IG, werkt onder ministeriële verantwoordelijkheid en is direct onder de SG van het ministerie van IenW geïncorporeerd.¹⁴⁴ De ILT kent, net als de andere rijksinspecties,¹⁴⁵ een eenhoofdige leiding; de IG leidt de organisatie.¹⁴⁶ De IG beslist, binnen kaders, over de positionering en strategie. Met de directeuren vormt hij het directieteam.¹⁴⁷

Het institutionele kader biedt de IG ruimte voor eigen keuzes. Gesprekspartners noemen drie verschillen tussen de periode onder de voormalige en huidige IG die deze ruimte illustreren:

- Taakopvatting: van regels handhaven (naleving bevorderen) naar bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen (toegevoegde waarde leveren).
- Visie op samenwerking met het ministerie van IenW: de ILT heeft weer bilateraal overleg met beleidsmedewerkers bij IenW, en ook in tripartite verband (beleid, toezichthouder, markt) vindt weer meer overleg plaats.
- De vorige IG van de ILT hield kantoor bij de eigen organisatie en buiten het gebouw van het ministerie van IenW, de huidige IG houdt kantoor bij de top van het ministerie van IenW.

Het zal altijd zo zijn dat afspraken ruimte laten voor de individuele invulling van betrokkenen, onafhankelijk van welke afspraken er zijn gemaakt. We constateren wel dat de invulling van de huidige regels en afspraken door een beperkte groep direct betrokkenen (de Minister, de SG en de IG) een relatief grote invloed kan hebben op de positionering. De invulling van deze rollen is relatief belangrijk is voor de positionering en daarmee de governance. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de wijze waarop betrokkenen de onafhankelijkheid of strategie invullen (zie paragraaf 8.2.3).

8.2.2. Toetsingscriterium – Samenwerking

Er zijn indicaties dat de samenwerking tussen ministerie van IenW en de ILT in de afgelopen jaren is versterkt, maar ook dat er nog kansen zijn deze verder te verbeteren en zo de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ILT te vergroten. Met name een doeltreffende en doelmatige allocatie van mensen en middelen wordt belemmerd in de huidige samenwerking.

Onze bevindingen over samenwerking betreffen de relatie tussen het ministerie van IenW en ILT, de rolverdeling en het risicogerichte toezicht.

Relatie IenW – ILT

Gesprekspartners binnen en buiten de ILT geven aan dat onder de vorige IG (tussen 2012 en 2015) de contacten tussen de beleidsdirecties van het ministerie van IenW en de ILT zeer beperkt waren. Medewerkers hebben dit ervaren als een ‘verbod’ tot contact, waarvan alleen informeel kon worden afgeweken. De beperking van contacten vloeide voort uit de wens om duidelijkheid te scheppen in de rolverdeling tussen beleid en de nieuwe ILT, die voortkwam uit de IVW en de VROM-inspectie. De beperking leidde ertoe dat in geringe mate werd meegedacht bij het vormen van beleid (op de formele, verplichte HUF-toets in de eindfase na). Ook buiten IenW en de ILT was dit merkbaar. Branches waren in gesprek met ófwel het ministerie van

¹⁴⁴ Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en artikel 1, derde lid, van het Instellingsbesluit ILT.

¹⁴⁵ Dit is anders bij markttoezichthouders, die de status van zelfstandig bestuursorgaan hebben en onder leiding staan van een meerhoofdige bestuur.

¹⁴⁶ Artikel 1, tweede lid, van het Instellingsbesluit ILT.

¹⁴⁷ Zie artikel 2 van het Organisatie- en mandaatbesluit Tijdelijke werkorganisatie Inspectie Leefomgeving en Transport.

lenW ófwel de ILT, maar nooit met beide partijen samen. Gesprekspartners buiten de ILT geven dan ook aan dat de boodschap van het ministerie van lenW kon afwijken van de boodschap van de ILT, met onduidelijkheid tot gevolg.

De komst van de nieuwe IG heeft ertoe geleid dat het ministerie van lenW en de ILT weer meer met elkaar in gesprek zijn. Zowel de betrokken medewerkers van het ministerie van lenW en de ILT als externe stakeholders zijn te spreken over deze verandering. Gesprekspartners vinden het positief dat kennis en ervaring kan worden uitgewisseld. Bij het ministerie van lenW wordt ook als voordeel genoemd dat er invloed kan zijn op de prioritering.

Hoewel het beeld op het eerste gezicht zwart-wit lijkt (*toen mocht er niets, nu mag alles*), zijn ook nuances zichtbaar. Ook in de periode tot 2016 waren er contacten tussen de ILT en het ministerie van lenW, maar die werden vooral onderhouden door de toenmalige directie Handhavingsbeleid van de ILT. Ook nu is een centrale rol belegd om het contact vanuit de ILT te coördineren, namelijk bij de directie Omgeving en Bestuur van de ILT.

In gesprekken binnen de ILT kwamen in dit verband verschillende overwegingen aan de orde. Enerzijds kan de centrale schakelfunctie (nu bij de directie Omgeving en Bestuur) in de weg staan van contacten waardoor de noodzakelijke kennis niet of slechts gefilterd bij beleidsmakers terechtkomt. Anderzijds draagt de centrale schakelfunctie eraan bij dat inspecteurs (met vakinhoudelijke kennis) hun tijd vooral kunnen besteden aan toezicht en handhaving in plaats van aan overleg over dat toezicht, een taak waarvoor zij bovendien minder geëquipeerd zijn (vanwege de sterke politieke en beleidsmatige inslag). Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de ILT op de onderhavige onderwerpen als toezichthouder over meer kennis en ervaring beschikt dan de beleidsmakers, wat het des te meer noodzakelijk maakt om kennis en ervaring van de ILT te benutten bij de vorming van beleid (nationaal en internationaal).

Rolverdeling

Het is niet altijd duidelijk wie wanneer welke rol speelt. Verwachtingen over en weer zijn op dit punt niet (voldoende) duidelijk.

Op basis van de gesprekken binnen en buiten de ILT constateren we dat er een aantal voorbeelden zijn waarbij onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen het ministerie van lenW en de ILT:

- Het is niet duidelijk wat de rol van de ILT is als het ministerie van lenW nieuwe wet- en regelgeving voorbereidt. Uit het Integraal Afwegingskader vloeit voort dat relevante stakeholders in een vroeg stadium bij beleidsontwikkeling moeten worden betrokken en dat de inspectie een zogenaamde HUF-toets uitvoert, maar minder helder is hoe de ILT voorafgaand aan die toets wordt ingeschakeld in het beleidsproces en welke spelregels het ministerie van lenW als beleidsmaker en de ILT als toezichthouder daarbij hanteren.¹⁴⁸ Uit gesprekken met de ILT komen signalen dat de ILT in haar ogen te weinig tijd krijgt voor een beoordeling van voorgenomen regels of beleid. Gesprekspartners binnen het ministerie van lenW geven andersom aan dat de ILT regelmatig niet of te laat input levert vanwege capaciteitsgebrek.
- Omgekeerd voelen beleidsmakers zich niet altijd voldoende betrokken bij belangrijke keuzes van de ILT. In de Groenlichtmeting van 2016 werd geconstateerd dat de in 2012 aanbevolen kaderbrief (van het ministerie van lenW aan de ILT, over de kaders voor het jaarplan) er nooit is gekomen. Uit de Groenlichtmeting rees het beeld van een ILT die veel beslissingen zelfstandig nam. Bij de “opdrachtgevers” van het ministerie van lenW leefde het gevoel niet veel mogelijkheden te hebben om

¹⁴⁸ Zie ook Aanwijzing 9 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

te sturen. Ook in dit onderzoek geven gesprekspartners aan dat beleidsdirecties beperkingen ervaringen in hun invloed.

- Tot slot wordt aangegeven dat de rolverdeling bij de interpretatie van regels niet altijd duidelijk is. Wanneer toezicht wordt uitgevoerd is er per definitie interpretatie nodig. Het kan lang duren voor de juiste interpretatie van de wet- en regelgeving is vastgesteld, ook omdat er discussie kan zijn over de vraag wie daarover de knoop doorhakt: de ILT die de regels handhaaft of het ministerie van IenW dat de regels heeft vastgesteld. Tegelijkertijd is er veel behoefte aan duidelijkheid over interpretatie, onder meer omdat bedrijven *guidance* willen krijgen bij de toepassing van de regels zodat ze weten hoe ze aan de wet- en regelgeving kunnen voldoen.

Risicogericht toezicht

In de huidige governance ontbreekt een goede samenwerking bij de totstandkoming van de IBRA en in de vertaling daarvan in de allocatie van mensen en middelen.

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zeggen niet alleen dat het werkprogramma wordt vastgesteld door de IG (“na afstemming met beleidsdirecties en andere betrokkenen”) maar ook dat dit werkprogramma de goedkeuring behoeft van de Minister(s).¹⁴⁹ Het document Sturingsrelaties ILT creëert voor de planning een mechanisme tussen SG, beleidsdirecties en de ILT. De ILT maakt zelf een organisatiebrede offerte en een meerjarenplan. Over eventuele wijzigingen van het takenpakket dienen gesprekken plaats te vinden tussen “opdrachtgever” (de beleidsdirecties) en “opdrachtnemer” (de ILT), waarbij ook een rol is voorzien voor de SG (als “eigenaar”).

Wij constateren dat hiermee op papier een methodiek bestaat om tot de vaststelling van prioriteiten te komen, maar dat deze methodiek in de praktijk niet optimaal functioneert. Dit bleek uit de evaluatie van de IVW in 2012 en de Groenlichtmeting ILT in 2016.

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen dat het ministerie van IenW en ILT de integrale afwegingen in het takenpakket van de ILT, op basis van een organisatiebrede risicoanalyse, gezamenlijk maken. Daarbij dient volgens de Rekenkamer wel oog te worden gehouden voor de eigen rol, taak en verantwoordelijkheid.¹⁵⁰ De Minister heeft de aanbevelingen onderschreven en “zal er daarom op toezien dat de betrokkenheid van het kerndepartement nog meer dan nu al het geval is vorm zal krijgen, bijvoorbeeld bij de doorontwikkeling van de IBRA, het opstellen van de jaarplannen van de ILT en op het niveau van thema’s (programma’s).”

We constateren we dat gesprekspartners aangeven dat de huidige governance als lastig wordt ervaren bij het risicogericht alloceren van middelen van de ILT op een wijze die doeltreffend en doelmatig is:

- Ten eerste ervaart de ILT dat nu ingewikkelde gesprekken nodig zijn met verschillende beleidsdirecties, over zowel prioriteiten als budgetten (die naar de terreinen van beleidsdirecties zijn verdeeld). Dit uit zich er bijvoorbeeld in dat de ILT met individuele beleidsdirecties in gesprek moet over de inzet van minder middelen op een laag risico op dat betreffende beleidsterrein, zodat die middelen kunnen worden ingezet op een groter risico in een ander beleidsterrein. Beleidsdirecties hebben bezwaren tegen deze verschuiving omdat het betekent dat er minder toezicht is op het terrein van hun beleidsdirectie.
- Ten tweede voelen de beleidsdirecties van het ministerie van IenW zich beperkt betrokken bij de meer strategische keuzes van de ILT. De IBRA is nu vooral van de ILT zelf en de beleidsdirecties zijn niet (sterk) betrokken bij het opstellen ervan.

¹⁴⁹ Aanwijzing 10, eerste en tweede lid, van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

¹⁵⁰ “Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017” van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (16 mei 2018). Deze aanbeveling richt zich op versterkte samenwerking tussen IenW en ILT, maar raakt – daarmee – ook de doeltreffendheid en doelmatigheid.

8.2.3. Toetsingscriterium – Onafhankelijkheid

Er zijn indicaties dat de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van het ministerie niet optimaal bijdraagt aan de doeltreffendheid van de ILT. Op papier zijn er waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening in individuele gevallen, in de praktijk blijkt dat deze beperkt kan worden zonder dat dit kenbaar wordt.

Hierna gaan we in op de onafhankelijkheid van de ILT op papier en de onafhankelijkheid zoals die in de praktijk wordt waargenomen. Daarnaast hebben we specifiek aandacht voor de onafhankelijkheid van de ILT bij het stellen van prioriteiten.

Onafhankelijkheid in regels

Interne regels op rijks- en departementaal niveau beogen de onafhankelijke taakuitoefening van de ILT te borgen, maar de formele onafhankelijkheid kent ook grenzen.

Institutionele indicaties voor onafhankelijkheid:

- In de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, het Instellingsbesluit ILT en de “Sturingsrelaties” is vastgelegd dat de IG zijn taken onafhankelijk uitoefent. Bijzondere aanwijzingen zijn beperkt mogelijk en dienen aan de Tweede Kamer te worden verstrekt (aanwijzing 14).
- De IG leidt de ILT en richt zelf de organisatie in (Instellingsbesluit ILT).
- De IG stelt zelf regels over organisatie en mandaat.¹⁵¹
- De IG oefent een aantal eigen (geattribueerde) bevoegdheden uit.

Institutionele indicaties voor een beperkte onafhankelijkheid:

- De ILT verricht haar activiteiten onder ministeriële verantwoordelijkheid. Daaruit vloeit bijvoorbeeld voort dat de Minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven (zie de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties).
- De ILT is een “integraal onderdeel” van het ministerie van IenW en ressorteert “rechtstreeks” onder de SG, die in het agentschapsmodel als “eigenaar” fungeert”. De ILT is de “opdrachtnemer” van beleidsdirecties die als “opdrachtgever” of “ketenpartner” worden beschouwd.
- Sommige bevoegdheden worden door de ILT namens de Minister (en niet op grond van een eigen geattribueerde bevoegdheid) uitgeoefend. De taak vergunningverlening is hier een voorbeeld van. De ILT voert deze taak uit in naam van de minister.

Bij de onafhankelijkheid gaat het niet alleen om de regels maar vooral ook om de invulling daarvan. De opstelling – met name van de Minister, van de SG, van de DG’s en van de IG – bepaalt hoe onafhankelijk de ILT daadwerkelijk kan opereren en opereert ten opzichte van het ministerie van IenW (zie ook paragraaf 8.2.1).

Onafhankelijkheid in de praktijk

In dit onderzoek is gebleken dat een aantal gesprekspartners de ILT beschouwt als een eigenstandige organisatie, die onafhankelijk van het ministerie van IenW opereert. Ook het ministerie van IenW en de ILT zelf zien het toezicht als onafhankelijk; dit bleek ook al uit de Groenlichtmeting. De onafhankelijkheid is volgens de IG zelf “relatief goed geborgd”, in vergelijking met andere inspecties. Anderen zien deze huidige inspecteur-generaal zelf als iemand die niet zal toestaan dat de onafhankelijkheid in gevaar komt.

¹⁵¹ Tot voor kort stonden deze regels in het Organisatie- en mandaatbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport 2015. Dit besluit is in augustus, met terugwerkende kracht tot 31 mei 2018, vervangen door het Organisatie- en mandaatbesluit Tijdelijke werkorganisatie Inspectie Leefomgeving en Transport 2018.

Een aantal andere gesprekspartners ziet een (sterke) afhankelijkheid van het ministerie van IenW. Bij een aantal gesprekspartners bestaat het beeld dat bepaalde keuzes van de ILT zijn ingegeven vanuit de belangen van het ministerie van IenW.

In de Schiphol-casus heeft de toenmalige bewindspersoon in 2015 besloten tot “anticiperende handhaving”. Voordat de ILT daartoe overging, heeft de ILT bij de Minister (via de beleidsdirectie) aangegeven dat eerst een brief naar de Tweede Kamer nodig was waarin werd gecommuniceerd dat anticiperend zou worden gehandhaafd. In 2015 heeft de toenmalige Staatssecretaris een dergelijke brief verstuurd.¹⁵² In de ogen van de ILT is hier sprake van een opdracht en een aanwijzing, al is dit nooit zo benoemd. De brief zelf maakt niet duidelijk of het anticiperend handhaven een beslissing van de Minister van IenW of van de ILT is geweest.

Wij constateren dat in deze casus niet de procedure is gevolgd van het Instellingsbesluit ILT: het “anticiperend handhaven” werd aan de Tweede Kamer gemeld, maar de aanwijzing zelf is niet medegedeeld aan de Tweede Kamer. Ook na de inwerkingtreding van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is - de bestendinging van - de aanwijzing niet volgens de daarin vermelde procedure verlopen. Een instructie moet worden gepubliceerd in de Staatscourant (als het om een algemene aanwijzing gaat) of aan de Staten-Generaal worden gemeld (als het om een bijzondere aanwijzing gaat).

Uit de Schiphol-casus blijkt dat de geldende (interne) regels niet kunnen voorkomen dat de Minister of het ministerie van IenW de uitoefening van het toezicht beïnvloedt zonder een aanwijzing te geven. In het geval van Schiphol werd niet kenbaar wie besliste tot “anticiperende handhaving”: nam de minister verantwoordelijkheid voor een beslissing van de ILT of voerde de ILT een beslissing van de minister uit? De uitkomst was kenbaar, niet de verschillende posities.

Onafhankelijkheid bij het stellen van prioriteiten

Enkele marktpartijen constateren dat de ILT extra alert is als er politieke aandacht is. Zo wordt in de spoorsector de vraag gesteld of de ILT bij de werkwijze en de verdeling van aandacht over thema's en vraagstukken niet te veel rekening houdt met politieke actualiteit en gevoeligheid (door bijvoorbeeld na de parlementaire enquête Fyra wel heel veel capaciteit in te zetten op vergunningverlening voor rijdend materieel en door bijvoorbeeld na het incident op rangeerterrein Kijfhoek daar wel heel erg veel aandacht voor te hebben). Gesprekspartners merken op dat, vanuit maatschappelijk effect bezien, een andere prioritering of een andere werkwijze tot meer doeltreffendheid of doelmatigheid kan leiden.

Wij constateren dat de politiek in het huidige stelsel, ook volgens de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, een rol kan spelen bij de prioritering van de ILT, bijvoorbeeld in aanloop naar of in reactie op het werkplan. Dat geldt voor de minister maar ook voor de Tweede Kamer. Politieke aandacht zal in veel gevallen niets anders zijn dan een indicatie van maatschappelijke relevantie. Die politieke aandacht kan ook een uiting zijn van de zogenaamde risico-regel-reflex; in reactie op incidenten klinkt geregeld de roep om meer regels (en toezicht). En die roep kan op gespannen voet staan met de risico's zoals die in de risicoanalyse zijn vastgesteld. Wij achten het in alle gevallen een verantwoordelijkheid van de ILT om tenminste transparant te maken waarom zij doet wat zij doet. Indien de ILT iets doet omdat het ministerie van IenW dit van de ILT vraagt, zou dit kenbaar moeten zijn, in de vorm van een aanwijzing.

¹⁵² Zie Kamerstuk (2015-2016), 31 936, nr. 296: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-296.html>.

8.2.4. Toetsingscriterium – Verantwoordingsgerichtheid

We concluderen dat verbeteringen in de verantwoording nodig en mogelijk zijn. Het zicht op het functioneren van de ILT is beperkt doordat niet systematisch informatie wordt verzameld over de relatie tussen productieaantallen (aantallen inspecties), nalevingspercentages en effecten in de maatschappij. Naarmate de ILT zich meer wil richten op effecten, zal daaraan ook in de verantwoording meer aandacht moeten worden besteed. Hiervan zijn nog geen resultaten zichtbaar.

De Minister van IenW is verantwoordelijk voor de uitvoering van begrotingsartikel 24 en voor de ILT als organisatie. De ILT brengt naast haar bijdrage aan de verantwoording van het rijk (jaarverslag Rijk) jaarlijks een eigen ILT-jaarverslag uit dat door de Minister van IenW aan de Staten-Generaal wordt aangeboden.¹⁵³

De algemene taakomschrijving van de ILT (Instellingsbesluit) en de doelstellingen in de rijksbegroting (artikel 24) zijn niet verder geoperationaliseerd. Bij de ILT bestaat behoefte aan meer duidelijkheid over de verwachtingen van het ministerie van IenW.

Er zijn in jaren voor de Groenlichtmeting 2016 gebreken geconstateerd in de financiële verantwoording. Dit is ook benoemd in de Groenlichtmeting 2016. Uit de gesprekken blijkt dat inmiddels verbeteringen zijn aangebracht in de financiële administratie, bijvoorbeeld door uitplaatsing daarvan. Sinds 2016 is er telkens een goedgekeurende accountantsverklaring afgegeven.

Publieke verantwoording stelt anderen in staat een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT. In de hoofdstukken 6 en 7 bleek al dat dit niet eenvoudig is.¹⁵⁴ Nu de ILT zich richt op maatschappelijke effecten, meer dan op naleving van regels, worden outcome-indicatoren belangrijker, naast cijfers over input, output (productieaantallen zoals aantallen inspecties) en nalevingsniveaus.

8.3. Verbetermogelijkheden

We hebben vastgesteld dat de huidige *governance* niet optimaal bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT. Op basis daarvan formuleren we een aantal aanbevelingen.

We bevelen aan de verhouding tussen het ministerie van IenW en de ILT nader te expliciteren in de vorm van een relatiestatuu.

Zowel de samenwerking met het ministerie van IenW als de borging van de onafhankelijkheid verdient aandacht. We constateren dat de huidige regels in de praktijk niet goed werken. Andere of nadere afspraken zijn nodig om de rollen en verwachtingen over en weer duidelijk te maken. Hierbij realiseren we ons dat het maken van afspraken niet wegneemt dat het van groot belang is hoe betrokkenen in de praktijk invulling geven aan deze afspraken. Wij achten een (nieuw) document niet alleen nodig om afspraken op papier zetten, maar meer nog om ervoor te zorgen dat het ministerie van IenW en de ILT in gesprek gaan over hun onderlinge relatie en voor de manier waarop zij hun respectievelijke rollen invullen.

We constateren dat het document “Sturingsrelatie ILT” door de gebruikte begrippen onduidelijkheid oproept. Volgens ons is het logisch te kiezen voor een relatiestatuu waarin is vastgelegd hoe het ministerie van IenW en

¹⁵³ Aanwijzing 11 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

¹⁵⁴ In deze rapportage bleek al dat de doeltreffendheid en doelmatigheid slechts in beperkte mate kunnen worden beoordeeld, omdat de noodzakelijke informatie daarvoor ontbreekt. Er is geen actueel overzicht van wetten waarvoor de ILT als toezichthouder geldt. In de gesprekken in het kader van het onderzoek bleek dat zowel binnen als buiten het ministerie geen volledig zicht bestaat op het functioneren van de ILT. In de Groenlichtmeting van 2016 gaven opdrachtgevers aan dat zij over de doelmatigheid bij de ILT niet veel konden zeggen, omdat dit voor hen niet inzichtelijk was.

de ILT zich tot elkaar verhouden. Bij de invulling daarvan kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de relatiestatuten tussen ministeries en markttoezichthouders.¹⁵⁵

Een relatiestatuuut zou daarnaast duidelijkheid kunnen verschaffen over een aantal onderwerpen die nu onduidelijk zijn in de samenwerking tussen het ministerie van IenW en de ILT: hoe gaan het ministerie van IenW en de ILT met elkaar om bij onderwerpen als de totstandkoming van wet- en regelgeving (wordt de ILT alleen via de HUF-toets betrokken bij veranderingen in wet- en regelgeving of wordt de ILT ook al eerder betrokken en hoe dan?), hoe gaan de ILT en het ministerie van IenW met elkaar om bij de totstandkoming van een meerjarenplan van de ILT (krijgt het ministerie van IenW de gelegenheid om op een concept te reageren of er input voor te leveren, of niet?), hoe gaan de ILT en het ministerie van IenW met elkaar om bij de totstandkoming van de risicoanalyse (levert het ministerie van IenW input en op welk moment, is er instemming van het ministerie van IenW nodig en zo ja, waarop dan precies)? Ook de werking van de driehoek – SG, beleidsdirecties, ILT – kan hierin worden verankerd.

We bevelen aan de samenwerking zodanig te structureren dat het voor de ILT eenvoudiger is om mensen en middelen te heralloceren naar aanleiding van de uitkomsten van uitgevoerde risicoanalyse.

We hebben vastgesteld dat de huidige manier van (samen)werken niet optimaal is voor de toepassing van risicogericht toezicht. De huidige samenwerking draagt daarmee niet voldoende bij aan de doeltreffende en doelmatige inzet van mensen en middelen. Het ministerie van IenW en de ILT zullen daarom afspraken moeten maken hoe zij, vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, samenwerken bij de invulling van het risicogerichte toezicht. Welke ruimte heeft de ILT voor eigen afwegingen, gelet op de gewenste onafhankelijkheid? Waarover dient afstemming plaats te vinden met het ministerie van IenW, met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid?

We bevelen het ministerie van IenW en de ILT aan in de praktijk blijvende aandacht te hebben voor onafhankelijke taakuitvoering in individuele gevallen, in lijn met geldende procedures

Er zijn en blijven in de praktijk altijd (informele) beïnvloedingsmogelijkheden vanuit het ministerie van IenW. Dat geldt ook in het geval er nadere regels of afspraken worden gemaakt. We bevelen het ministerie van IenW en de ILT aan in de praktijk blijvende aandacht te hebben voor onafhankelijke taakuitvoering in individuele gevallen, in lijn met geldende procedures. Het is nuttig en nodig om nader te bespreken hoe wordt omgegaan met beïnvloeding vanuit het ministerie. Die beïnvloeding zal zoveel mogelijk transparant moeten zijn, in lijn met de vereisten van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Overigens dient het Instellingsbesluit ILT in lijn te worden gebracht met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Nu is in het Instellingsbesluit ILT opgenomen dat algemene aanwijzingen aan de Staten-Generaal worden gemeld, terwijl de rijksbrede Aanwijzingen bepalen dat deze in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd.

We bevelen aan de verantwoording te verbeteren in de relatie met politiek en stakeholders.

Bij toezicht dat gericht is op maatschappelijke effecten hoort tenminste óók verantwoording van die effecten, hoe lastig dat ook is. Die vorm van verantwoording komt nu nog onvoldoende uit de verf; de ILT staat hier nog aan het begin van de ontwikkeling. In het kader van governance is hierbij van belang dat het ministerie van IenW en de ILT periodiek met elkaar in gesprek zijn over – het functioneren van de ILT op grond van – de indicatoren.

We bevelen aan daarnaast aandacht te besteden aan publieke verantwoording in brede zin. De klassieke lijn loopt via de Minister naar de Tweede Kamer, maar ook andere stakeholders dienen hierbij in beeld te zijn. Daarbij denken we niet alleen aan onder toezicht staande branches en bedrijven, maar ook om

¹⁵⁵ We beseffen hierbij dat er een verschil is tussen enerzijds markttoezichthouders, die zelfstandige bestuursorganen zijn, en anderzijds rijksinspecties, die hun bevoegdheden onder ministeriële verantwoordelijkheid uitoefenen. Dit verschil betekent niet dat een relatiestatuuut niet mogelijk en in dit geval ook wenselijk kan zijn.

vertegenwoordigers van bijvoorbeeld reizigers- of milieuorganisaties. De belangen die zij vertegenwoordigen zijn relevant voor het toezicht; de uitkomsten van dat toezicht zijn relevant voor hen.

9. Analyse Koers 2021

In de hoofdstukken hiervoor hebben we de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance geanalyseerd. Daarbij hebben we gekeken naar het feitelijke functioneren. Tegelijkertijd is de ILT een organisatie in ontwikkeling. Zoals toegelicht in paragraaf 3.3.2 is de ILT in 2016 gestart met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe koers: Koers ILT 2021.

Het functioneren van de ILT in de afgelopen jaren is niet statisch. De verwachting is dat de Koers tot meer veranderingen leidt. Om gericht aanbevelingen aan de ILT te kunnen doen is het belangrijk rekening te houden met de richting waarin de ILT zich beweegt.

We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de algemene beelden met betrekking tot de Koers. Daarna gaan we in op de ontwikkelingen en de stand van zaken per pijler. We sluiten het hoofdstuk af met aandachtspunten voor de Koers.

9.1. Algemene beelden Koers

Gesprekspartners zijn positief over het idee van de koerswijziging waarin de focus op maatschappelijk effect centraal staat in plaats van de focus op naleving. Deze wijziging past bij de verschuiving van opvattingen over toezicht in Nederland.

Nagenoeg alle gesprekspartners zijn positief over de ontwikkeling van de ILT waarbij de focus verschuift van naleving naar maatschappelijk effect (nadat we deze wijziging hebben toegelicht). De roloppvatting van voor 2015 wordt geregeld als de ‘verkeerde’ gezien door zowel gesprekspartners binnen als buiten de ILT. Daarbij merken we op dat de beelden over het functioneren van de ILT tot en met 2015 nogal zwart-wit zijn. Er wordt wel erg gemakkelijk gezegd dat de oude roloppvatting niet goed was en de nieuwe roloppvatting wel goed is. We zien weinig aandacht voor de voordelen van de roloppvatting van voor 2015 en we zien weinig aandacht voor de nadelen van de nieuwe roloppvatting van na 2015. Zoals in hoofdstuk 6 en 7 is toegelicht kan, vanwege het gebrek aan monitoringsdata niet worden vastgesteld of de ILT tussen 2012 en 2015 doeltreffender had kunnen functioneren indien er een andere roloppvatting was gekozen. Ook kan niet zwart op wit worden vastgesteld of de ILT doeltreffender en doelmatiger is met de huidige roloppvatting.

De ILT is niet de enige toezichthouder die haar focus verschuift van naleving naar maatschappelijk effect. In navolging van het WRR-rapport “Toezien op publieke belangen” en het belang van een “verruimd perspectief” dat daarin wordt geschetst, heeft het kabinet een aantal verbetervoorstellen gepresenteerd.¹⁵⁶ Deze leiden onder meer tot een meer functionele opvatting over toezicht, die heeft bijgedragen aan een verschuiving die bij verschillende toezichthouders te zien is. Ook uit de publicatie “Toekomst van toezicht” van de Inspectieraad in 2016 blijkt deze veranderende roloppvatting van toezichthouders.¹⁵⁷

De communicatie over de Koers is niet consistent en de Koers is voor veel gesprekspartners onduidelijk.

Het valt op dat de formulering van de Koers in verschillende documenten telkens enigszins anders is. Enkele voorbeelden:

¹⁵⁶ Zie: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>.

¹⁵⁷ Zie: <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2016/04/14/bundel-toekomst-van-toezicht>.

- In het jaarverslag 2016 staat bij de Koers 2021 dat de volgende vier pijlers centraal staan: risicogestuurd, open, reflectief & signalerend, verbetering *efficiency* & dienstverlening.
- In het jaarverslag van 2017 staat dat het doel van de Koers 2021 is dat de ILT meer risicogericht, transparant, flexibel en effectief gaat werken.
- Op de website van de ILT staan vervolgens weer de vier punten uit het jaarverslag van 2016.
- In de rijksbegroting 2018 (uitgebracht in 2017) staat dat de basis voor de verandering van de ILT is: informatiegestuurd (datagedreven) werken en transparantie over resultaten; selectieve en effectieve inzet gebaseerd op de hiervoor genoemde risicoanalyse; invulling geven aan reflectieve en signalerende functie; optimale dienst-(vergunning)verlening; en verbetering kostendekkendheid.

Niet geheel duidelijk is of de Koers door de tijd heen telkens is aangepast, of dat de Koers steeds dezelfde is gebleven maar dat de communicatie erover niet consistent is. De ILT geeft hierbij aan dat er inderdaad regelmatig andere woorden worden gebruikt maar dat de achterliggende boodschap steeds dezelfde is (zie paragraaf 3.3.2). De verschillende bewoordingen kunnen in de communicatie een niet consistent beeld geven.

Wel is duidelijk dat de buitenwereld geen scherp zicht heeft op de Koers. Uit gesprekken in de casussen volgt dat gesprekspartners buiten de ILT niet of beperkt bekend zijn met de Koers en dat zij deze vooral zien als (weer) een reorganisatie. Dat leidt binnen en buiten de ILT tot irritaties die verband houden met reorganisaties. Zo is het voor onder toezicht staanden niet altijd duidelijk waar ze terecht kunnen, omdat bestaande relaties met individuele medewerkers van de ILT worden doorbroken. Ook merkt de buitenwereld dat de ILT veel met de eigen organisatie bezig is, waardoor bijvoorbeeld lang op een reactie moet worden gewacht.

De ILT geeft aan dat in het kader van de koerswijziging ieder half jaar stakeholderbijeenkomsten worden georganiseerd waar 42 organisaties en experts worden uitgenodigd. Dit zijn stakeholders op de beleidsdepartementen, wetenschappers, samenwerkingspartners, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers uit de sectoren/branches. Daarnaast worden zij geïnformeerd middels het toesturen van producten. Ondanks deze bijeenkomsten constateren we dat een groot deel van de gesprekspartner bij brancheverenigingen en onder toezicht staanden niet op de hoogte is van het wat en waarom van de koerswijziging.

Ook uit de gesprekken binnen de ILT blijkt dat de Koers en de richting van de reorganisatie bij een aantal onderdelen (met name luchtvaart en scheepvaart) onduidelijk is, met onzekerheid en weerstand tot gevolg. Ook blijkt dat inspecteurs zich er zorgen over maken dat zij in de nieuwe organisatie zullen worden ingezet in andere sectoren dan de sector waarin ze nu werkzaam zijn (en dat ze gaan rouleren). Zij brengen die zorg over in de contacten die ze met de sector hebben en waarschuwen de sector ervoor dat inspecteurs die in de toekomst zullen worden ingezet minder sector kennis zullen hebben (en dat dit ongewenst is). Dat leidt weer tot extra zorgen over de toekomstige deskundigheid van de ILT bij gesprekspartners in de sector.

De ILT geeft aan dat er een aantal communicatiemomenten is geweest om de Koers binnen ILT te delen. Voorbeelden zijn informatiebijeenkomsten met de IG (december 2016 en november/december 2017), gesprekken op de vier locaties met leden van het Koersteam en de directeuren, presentaties van de directeuren over de hoofdstructuur (november 2017) en werkgroepen waar medewerkers hebben samengewerkt aan het ontwerp van de Koers. Ook is de IG bij iedere afdeling langs geweest om een toelichting te geven op de Koers en wordt via het intranet en interne nieuwsbrieven informatie over de Koers gedeeld. Daarbij geeft de ILT aan dat er niet alleen een brengplicht geldt maar ook een haalplicht voor medewerkers.

De koersverandering wordt door gesprekspartners binnen en buiten de ILT vereenzelvigd met de huidige IG. Hij geeft leiding aan het veranderingsproces. Dit roept tegelijkertijd de vraag op in hoeverre de andere mensen van de ILT reeds dragers van de verandering zijn. We constateren bij een aantal gesprekspartners binnen met name de onderdelen luchtvaart en scheepvaart dat het draagvlak voor de reorganisatie en daarmee voor een

andere manier van werken beperkt is. Dit kan een risico vormen voor het slagen van de Koers. In onze ogen is daarom aandacht nodig voor de dynamiek van verandering. In de verandering is het ook nodig om open te staan voor het bijstellen van de Koers, zowel intern (van managers en medewerkers) als extern (stakeholders en algemeen publiek). De mogelijkheid om invloed uit te oefenen kan niet alleen het draagvlak versterken maar ook de Koers verbeteren.

De Koers 2021 is niet de eerste reorganisatie in de beleidsdoorlichtingsperiode.

We constateren dat de ILT in de beleidsdoorlichtingsperiode twee keer een aanzienlijke reorganisatie heeft doorgemaakt en van richting (visie) is veranderd. Beide keren gebeurde dit na het aantreden van een nieuwe IG (zie paragraaf 3.3). Gesprekspartners constateren voornamelijk dat de ILT veel met de interne organisatie (eigen reorganisatie) bezig is en daardoor minder tijd kan besteden aan het werk in de maatschappij. Los van de inhoudelijke richting van de Koers roept dit de vraag op of de continuïteit en consistentie in het optreden van de ILT, met een belangrijke rol in de samenleving, voldoende is geborgd (zie ook paragraaf 8.2.1).

Een duidelijke planning met activiteiten en meetmomenten voor de implementatie van de (pijlers van de) Koers ontbreekt. Ook een rapportage over de voortgang ontbreekt.

We constateren dat er geen overzicht is met acties en activiteiten die dienen te worden ondernomen tussen nu en 2021 om ervoor te zorgen dat de ILT in 2021 volledig volgens de Koers werkt. In de *Definitieve Houtskoolschets ILT* van 7 mei 2018 worden voornamelijk de pijlers toegelicht en wordt de nieuwe manier van werken uitgelegd. In het nieuwste meerjarenplan zijn de programma's in de nieuwe manier van werken genoemd maar is geen concreet stappenplan opgenomen hoe de ILT tot een volledige implementatie van de Koers in 2021 gaat komen. Ook intern bij de ILT zijn dit soort stukken niet beschikbaar.

Er zijn geen doelen geoperationaliseerd in termen van gewenste effect in de maatschappij, waardoor het lastig is om te meten hoe ver de ILT is in de implementatie van de nieuwe Koers. Het monitoren van de voortgang (in het uitvoeren van acties en het meten van de doelen) is beperkt mogelijk. Er zijn geen voortgangsrapportages beschikbaar.

De ILT geeft aan de voortgang te bespreken in het directieteam. Daarnaast zijn de nieuwe directies verantwoordelijk voor het invullen van een eigen implementatieplan binnen de Tijdelijke Werkorganisatie. Daar wordt momenteel aan gewerkt en monitoring daarvan is dus nog niet mogelijk.

9.2. Analyse pijlers Koers

Hierna wordt uitgegaan van de Koers zoals die is omschreven op de website van de ILT.

Pijler 1: De ILT werkt risicogestuurd

De ILT heeft deze pijler zelf als volgt geformuleerd op de website: *“De ILT werkt risicogestuurd: de ILT zet haar mensen en middelen in waar de risico's voor publieke belangen het grootst zijn. Het toezicht van de ILT moet daarom meer risico- en informatiegestuurd zijn. De ILT beoordeelt onwenselijke situaties en de maatschappelijke impact ervan en treedt vervolgens daar op waar het het meest nodig is. Daarbij biedt zij vooraf zicht op wat zij doet en waarom en legt achteraf verantwoording af over de resultaten van het toezicht.”*

Deze pijler van de Koers is een belangrijke, in het licht van het doeltreffend en doelmatig bereiken van het doel van artikel 24 van de Rijksbegroting: *“Het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving”*. Immers, om veiligheid en duurzaamheid zo doeltreffend en doelmatig als mogelijk te stimuleren en te bewaken, is het van belang om de niet oneindige capaciteit van de ILT (menskracht en middelen) zodanig toe te delen dat deze wordt ingezet op die onderwerpen waar de risico's op onveiligheid

en vermindering van duurzaamheid het grootst zijn. Het levert meer effect op voor de maatschappij als de inzet van de ILT zich richt op de naleving van die regels die bij niet-naleving leiden tot de grootste schade of consequenties (in plaats van de aandacht evenredig te verdelen over het bevorderen van de naleving van alle regels).

Er is met het risicogerichte toezicht een begin gemaakt, bijvoorbeeld door een IBRA te maken en door programma's te definiëren die zich richten op de risico's die uit de risicoanalyse naar voren zijn gekomen.¹⁵⁸ Tegelijkertijd blijkt uit de IBRA dat de er in de ene sector grotere risico's worden gevonden dan in de andere sector, maar dat de ILT daaraan bij de allocatie van de middelen over de verschillende sectoren niet tot nauwelijks consequenties verbindt; de allocatie tussen de verschillende sectoren verandert niet of nauwelijks. Dat blijkt uit de Rijksbegroting waarin is aangegeven hoeveel middelen per sector worden ingezet.

Het risicoreductiepotentieel wordt niet meegenomen in de IBRA. Uiteindelijk is dit wel wenselijk; een risico kan groot zijn, maar de beperkte mogelijkheden om het risico te reduceren kunnen een reden zijn om niet op het betreffende risico in te zetten. Bovendien wordt in de huidige governance tussen het ministerie van IenW en ILT nog beperkt ruimte gemaakt voor het risicogebaseerd alloceren van middelen.

Een laatste vraag die deze pijler oproept is in hoeverre de ILT in staat is om alle risico's in kaart te brengen. Het is mogelijk dat er risico's in de sectoren zijn die de ILT (nog) niet kent. Het monitoren van ook die sectoren vormt daarom een aandachtspunt.

Pijler 2: De ILT is open over resultaten

De ILT heeft deze pijler zelf als volgt geformuleerd op de website: *“De ILT is open over resultaten: de ILT legt verantwoording af aan de Tweede Kamer en aan burgers en bedrijven over de effecten van haar acties. Niet alleen via meerjarenplannen en jaarrapportages, maar juist ook door meer proactief gegevens openbaar maken. Op de website en via social media verschijnen geregeld nieuwsberichten met cijfers, toezichtacties en handhavingzaken. In overleggen en sectorbijeenkomsten deelt de ILT haar bevindingen met bedrijven en belangenorganisaties.”*

Er is een positieve ontwikkeling waarneembaar in lijn met deze pijler. Zichtbaar is bijvoorbeeld dat de ILT communiceert over toezichtacties, bijvoorbeeld via sociale media. Ook is zichtbaar dat er overleggen en sectorbijeenkomsten zijn waar de ILT bijvoorbeeld bevindingen met bedrijven en belangenorganisaties deelt en ook ophaalt hoe de sector zelf aankijkt tegen de prioriteiten die de toezichthouder zou moeten stellen.

Er is kritiek als het over de bredere invulling van openheid gaat. Dit betreft niet de openheid over resultaten maar de openheid over inhoud en werkwijze. Stakeholders geven aan dat zij graag zouden zien dat de ILT eerder en duidelijker aangeeft hoe zij wettelijke bepalingen interpreteert (zodat onder toezicht staande partijen beter weten op welke wijze zij aan de norm kunnen voldoen). Ook geven stakeholders aan dat het voor hen lastig is te achterhalen wat precies de processtappen zijn die moeten worden doorlopen, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een vergunning. De website van de ILT geeft volgens sommige stakeholders veel minder duidelijke informatie dan bijvoorbeeld soortgelijke toezichthouders in andere landen. Ten aanzien van deze pijler bestaat nog een relatief grote verbeteropgave.

Pijler 3: De ILT reflecteert en signaleert

De ILT heeft deze pijler zelf als volgt geformuleerd op de website: *“De ILT reflecteert en signaleert: rijksinspecties zijn de ogen en oren van een Minister en staatssecretaris. De ILT stelt rapportages op met*

¹⁵⁸ Zie ook de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het risicogerichte toezicht. De Rekenkamer vraagt aandacht voor het belang van data en voor de samenwerking met het ministerie van IenW.

toezichtsignalen voor de bewindspersonen. Daarin staat wat inspecteurs in de praktijk opvalt en waar zij tegenaan lopen. De ILT bespreekt de afhandeling van de signalen periodiek met de beleidsdirecties.”

Wij stellen vast dat in sterke mate invulling is gegeven aan de volgens deze pijler gewenste ontwikkeling. De ILT stelt elke twee maanden een rapportage op met toezichtsignalen voor de Minister en Staatssecretaris. Daarin beschrijft de ILT waar inspecteurs in de praktijk tegenaan lopen. Dat varieert van trends en risico's in de naleving tot het niet langer adequaat zijn van regels die de veiligheid van mens en maatschappij beogen. In het jaarverslag doet de ILT daarvan verslag: in het jaarverslag van 2016 zijn 54 toezichtsignalen beschreven en in het jaarverslag 2017 zijn 41 toezichtsignalen beschreven.

We constateren dat de ILT signaleert. Of de signalen ook tot opvolging leiden is niet duidelijk. Wel geven gesprekspartners van het ministerie van IenW aan dat het behulpzaam kan zijn als zij ook en/of eerder worden geïnformeerd over de toezichtsignalen, zodat er samen naar een oplossing kan worden gezocht. Momenteel worden er toezichtsignalen gedeeld maar niet structureel met beleidsdirecties besproken.

Verbeteringen die mogelijk nog kunnen plaatsvinden zijn:

- De ILT is niet altijd aanwezig bij overleggen die betrekking hebben op (de interpretatie van) regelgeving. Gesprekspartners geven aan dat hierdoor de gewenste specialistische kennis bij het opstellen van de regels ontbreekt, met het risico dat in de praktijk verschillen in de interpretatie ontstaan (tussen wetgever en toezichthouder).
- Soms communiceert de ILT dat het effectiever en sneller is als de sector zelf signalen aandraagt bij de Minister. Daarmee kan in de sector de indruk ontstaan dat de ILT en het ministerie van IenW niet goed samenwerken.
- De ILT geeft aan niet altijd genoeg tijd te krijgen van beleidsdirecties van het ministerie van IenW om een HUF-toets uit te voeren, omdat het wetgevingstraject onder hoge tijdsdruk staat.
- Er vindt kanalisering en selectie plaats van de signalen die in de ILT naar boven komen (wat niet onlogisch is), maar daardoor hebben sommige inspecteurs het gevoel dat ze geen of onvoldoende toegang hebben tot beleid, met lange termijnen voordat een reactie richting onder toezicht staan komt, tot gevolg.

Pijler 4: Betere efficiency en dienstverlening

De ILT heeft deze pijler zelf als volgt geformuleerd op de website: “De ILT verbetert de efficiency en de dienstverlening: het doel is optimale vergunningverlening. Zo werkt de ILT aan vereenvoudiging van het tarievenstelsel voor vergunningen. Het nieuwe stelsel biedt inzicht in de kosten die de ILT maakt voor vergunningverlening. Daarbij wordt gezocht naar de mogelijkheid om processen te uniformeren en daarmee kosten te besparen. Overigens is de inspectie permanent bezig om haar eigen efficiency en dienstverlening te verbeteren.”

De verbeteringen in de vergunningverlening zijn voor de buitenwereld van de ILT slechts beperkt zichtbaar en merkbaar. Uit de cijfers in de Rijksbegroting blijkt dat de norm om 95% van de vergunningsaanvragen binnen de gestelde termijnen af te handelen, niet wordt gehaald. Buiten de ILT wordt opgemerkt dat termijnen niet worden gehaald. Binnen de ILT wordt aangegeven dat de systemen die het proces van vergunningverlening moeten ondersteunen niet de gewenste ondersteuning geven. Zo is de managementinformatie die kan worden gehaald uit de systemen nog gebrekkig, bijvoorbeeld de managementinformatie die nodig is om te sturen op doorlooptijden. Dit bleek zowel in de casus rijdend materieel als de casus EVOA. De casus EVOA is tevens een positief voorbeeld omdat daar het vergunningsverleningstraject werd gewijzigd, nadat werd geconstateerd dat de ILT de normen ruim overschreed. Dit heeft er nu toe geleid dat de ILT de normen haalt.

9.3. Verbetermogelijkheden

We constateren dat er nog verbetermogelijkheden zijn om tot een succesvolle implementatie van de Koers te komen.

We bevelen de ILT aan om duidelijk en eenduidig over de Koers te communiceren.

We constateren dat er binnen en buiten de ILT onduidelijkheid bestaat over de invulling van de Koers en dat de Koers voornamelijk wordt gezien als weer een reorganisatie. Daarbij constateren we dat niet altijd consistent wordt gecommuniceerd over de Koers (het woordgebruik aangaande de pijlers verschilt bijvoorbeeld per publicatie). Zowel binnen als buiten de ILT is er behoefte aan consistentie en duidelijkheid.

We bevelen de ILT aan en om een cyclus in te richten waardoor de planning en de voortgang van de implementatie kan worden gevolgd.

We constateren dat er geen duidelijk plan met activiteiten per jaar is opgesteld voor de implementatie van de Koers en dat de monitoring van de voortgang van de implementatie hierdoor voornamelijk op basis van gesprekken plaatsvindt. Een duidelijk pad tot 2021 (wanneer de ILT volledig volgens de nieuwe Koers moet werken) ontbreekt. We bevelen de ILT aan om een planning- en monitorcyclus in te richten waardoor de voortgang kan worden bewaakt. Dit zou kunnen door:

- Het opstellen van een activiteitenplan met acties en activiteiten per pijler van de Koers per jaar.
- Het opstellen van meetbare indicatoren en te bereiken doelen voor deze indicatoren in 2021.
- Het monitoren van de voortgang van de implementatie van de Koers door monitoring van de uitvoering van activiteiten in het activiteitenplan en tussentijdse meting van de stand van zaken met betrekking tot de indicatoren. Een voortgangsrapportage kan periodiek in het directieteam worden besproken, het directieteam kan indien nodig bijsturen.

We bevelen aan het vaststellen van de indicatoren en de monitoring van de voortgang te combineren met onze aanbeveling met betrekking tot het vaststellen van indicatoren voor doeltreffendheid (zie paragraaf 6.5) en doelmatigheid (zie paragraaf 7.5) en het systematisch monitoren en analyseren hiervan.

We bevelen de ILT aan bij de implementatie van de Koers meer aandacht te hebben voor draagvlak binnen en buiten de organisatie.

We constateren dat niet alle gesprekspartners binnen en buiten de ILT bekend zijn met de Koers en dat er ook zorgen zijn over de gevolgen van de Koers. Deze zorgen zijn enerzijds een logische reactie op een onzekere verandering. Anderzijds mogen zij niet leiden tot structureel verlies van draagvlak en vertrouwen in de ILT. Daarbij constateren we dat de ILT haar eigen medewerkers ziet als het kapitaal van de organisatie.¹⁵⁹ Om ervoor te zorgen dat dit kapitaal behouden blijft en dat de Koers succesvol in uitvoering kan worden gebracht, geven we de ILT mee oog om te hebben voor de communicatie en het draagvlak van betrokkenen, intern en extern. Daarbij denken wij niet alleen aan bedrijven onder toezicht maar ook aan bijvoorbeeld reizigers- en milieuorganisaties.

¹⁵⁹ Zie definitieve Houtskoolschets ILT, 7 mei 2018, pagina 6.

10. Beleidsopties bij 20% minder budget

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsopties in het geval er 20% minder middelen in te zetten zijn ten behoeve van artikel 24 van de Rijksbegroting. Daarmee geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

RPE-vraag 15: *In het geval der er significant minder middelen beschikbaar zijn (+/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

We omschrijven allereerst de uitgangspunten waarop wij een viertal beleidsopties hebben gebaseerd. Vervolgens omschrijven we deze vier beleidsopties. Per beleidsoptie beschrijven we (waar mogelijk) het percentage van de besparingsopgave dat kan worden ingevuld en de potentiële effecten die deze besparing met zich mee kan brengen.

10.1. Uitgangspunten

De besparingsopgave (grondslag) is 20% van de totale uitgaven door het ministerie van IenW aan de ILT. De totaal gerealiseerde uitgaven in 2017 aan de ILT zijn € 119.171.000,- (opgebouwd uit € 106.759.000,- vanuit Artikel 24 en €12.412.000,- vanuit Artikel 97).¹⁶⁰ Bij de beleidsopties zijn we daarom uitgegaan van het realiseren van een besparing van € 23.834.200,-.

We beschrijven hierna vier beleidsopties voor het geval er nog minder middelen beschikbaar zijn, namelijk nog eens € 23.834.200,- minder. We brengen daarbij de effecten van mogelijke beleidsopties op het behalen van de hoofddoelstelling (het stimuleren en bewaken van veilige vervoers- en watersystemen en een duurzame leefomgeving) in kaart voor zover dat mogelijk is.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de besparing die met de beleidsoptie gepaard gaat niet altijd precies te berekenen is omdat daarvoor soms de benodigde cijfermatige informatie ontbreekt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het doorberekenen van de kosten van herinspecties en hercontroles. De opbrengsten daarvan kunnen nu niet in beeld worden gebracht omdat het precieze aantal herinspecties en hercontroles niet bekend is.

10.2. Beleidsopties bij 20% minder middelen

Hierna gaan wij in op de verschillende beleidsopties bij 20% minder middelen.

¹⁶⁰ Zie jaarrekening 2017.

10.2.1. Beleids optie A – Risicogestuurd keuzes maken

Invulling van beleids optie A. – Minder middelen inzetten op kleine risico's

De eerste beleids optie betreft het besparen op grond van de uitkomsten van de IBRA, de risicoanalyse. Dit betekent dat de besparing van 20% wordt gerealiseerd door minder middelen in te zetten op de taken die betrekking hebben op relatief kleine risico's. Dit zou in de praktijk gebracht kunnen worden door bijvoorbeeld de kleinste risico's op een rij te zetten en te bezien of daar de middeleninzet kan worden verminderd, totdat het punt is bereikt dat de besparing van 20% is gerealiseerd.

Zo zou de ILT bijvoorbeeld op een aantal terreinen kunnen overwegen om minder controles uit te voeren en vooral reactief toezicht te houden (dat betekent: vooral controleren op grond van meldingen en daarnaast geen tijd tot weinig eigen controles).

We geven een rekenvoorbeeld om dit te illustreren en om een beeld te geven van de potentiële besparing.

- Stel dat de risico's waarop de ILT toeziet op volgorde van grootte worden gezet en vervolgens worden ingedeeld in grote risico's (een derde), middelgrote risico's (een derde) en relatief kleine risico's (een derde).
- Stel dat 50% van de tijd wordt besteed aan de 33% grote risico's, 30% van de tijd wordt besteed aan de 33% middelgrote risico's en 20% van de tijd wordt besteed aan de 33% kleine risico's. We nemen daarbij aan dat de besparing op inzet alleen betrekking heeft op de directe inzet (en niet op overhead). In de begroting voor 2018 was € 76 miljoen begroot voor directe inzet (inclusief bijvoorbeeld kosten voor huisvesting en ondersteunende apparatuur voor deze directe inzet).¹⁶¹ De directe tijdsinzet komt daarmee op: € 15,2 miljoen voor kleine risico's, € 22,8 miljoen voor middelgrote risico's en € 38 miljoen voor grote risico's.
- Stel dat in het kader van risicogericht toezicht wordt besloten om 50% minder tijd te besteden aan die kleine risico's.¹⁶² Van de bespaarde tijdsinzet wordt vervolgens een kwart ingezet op de grote risico's (dus het verplaatsen van inzet van kleine risico's naar grote risico's) en wordt driekwart bespaard. Dat betekent de facto dat de besparing 37,5% op de directe tijdsinzet op de kleinere risico's. We namen aan dat 20% van de directe tijdsinzet op de kleinere risico's wordt gericht. Dat betekent dat de besparing in theorie 37,5% op de directe inzet voor kleine risico's van € 15,4 miljoen is: € 5,7 miljoen. Dat is 23,9 % van de besparingsopgave van € 23,8 miljoen.
- Stel dat vervolgens wordt besloten om 25% minder tijd te besteden aan de middelgrote risico's, dan ontstaat nog een aanvullende besparing. Als, net als bij de kleine risico's, van de bespaarde tijd een kwart wordt ingezet op de grote risico's en driekwart wordt bespaard, dan betekent dat de facto een besparing van 18,75% op de directe tijdsinzet van de middelgrote risico's van € 22,8 miljoen is: € 4,3 miljoen. Dat is 17,9% van de besparingsopgave van € 23,8 miljoen.

Uit het voorgaande volgt dat door 50% minder tijd te besteden aan de kleine risico's en 25% minder tijd besteden aan de middelgrote risico's (en vervolgens een klein deel daarvan over te hevelen naar de inzet op grote risico's en de rest te besparen) een besparing te realiseren is van in theorie 41,8% van de totale besparingsopgave.

Wij merken op dat de in dit voorbeeld gehanteerde percentages fors zijn (50% minder inzet op kleine risico's en 25% minder inzet op middelgrote risico's), omdat mag worden aangenomen dat de ILT het laaghangend fruit

¹⁶¹ In het kostprijsmodel 2018 zijn de kosten voor directe inzet per domein opgenomen. Deze kosten hebben we opgeteld om tot deze post voor directe inzet te komen. De directe inzet voor de Autoriteit woningcorporaties is hier buiten beschouwing gelaten.

¹⁶² Voor de volgende risico's geldt dat de berekende maatschappelijke schadebedragen dermate laag zijn, dat bij deze beleids optie voor deze onderwerpen minder middelen worden ingezet: onvoldoende uitvoering milieutaken provincies, onthouden van passagiersrechten, ongewenste verspreiding genetisch gemanipuleerde organismen (ggo's) en onveilige infrastructuur buisleidingen. Zie IBRA 1.0, pagina 18.

(de gemakkelijke tijdsbesparingen) de afgelopen jaren ook al gedeeltelijk zal hebben geplukt en moeten hebben geplukt om invulling te geven aan de taakstelling in de periode 2012-2017 (totale taakstelling in deze periode betrof € 16.540.000,-). Ook met deze forse percentages wordt het doel van 20% besparen niet gerealiseerd.

Als de besparing volledig zou moeten worden gerealiseerd met deze beleidsoptie, dan zou 20% besparen op het totale budget pas worden gerealiseerd als alle taken met een klein risico niet langer worden uitgevoerd (20% van tijdsinzet wordt aan kleine risico's besteed) en de tijdsinzet op de middelgrote risico's (waaraan 30% van de tijd in het voorbeeld wordt besteed) wordt gehalveerd. In die combinatie wordt in totaal 35% van de directe inzet bespaard: 35% van € 76 miljoen leidt tot een besparing van € 26,6 miljoen (en dat is hoger dan de beoogde € 23,8 miljoen).

Mogelijk effect van beleidsoptie A.

Met deze beleidsoptie zou - volgens het rekenvoorbeeld dat hiervoor is toegelicht – in theorie een 41,8% van de beoogde reductie van 20% kunnen worden gerealiseerd.

In aanvulling hierop merken we het volgende op:

- In dit rekenvoorbeeld zijn de consequenties van het doorvoeren van deze besparingen door ons niet goed inzichtelijk te maken. Met andere woorden: wat de gevolgen hiervan zijn voor de naleving in de sectoren waarop de ILT toezicht houdt en wat een eventuele afname van de naleving vervolgens doet met de veiligheid of duurzaamheid is door ons niet in kaart te brengen. Deze aanpak kan leiden tot een grotere doelmatigheid, omdat minder tijd en middelen worden besteed aan risico's die relatief klein zijn en verhoudingsgewijs meer middelen worden ingezet op de relatief grotere risico's. Echter, of met deze besparing ook de verhouding tussen tijdsinzet enerzijds en veiligheid en duurzaamheid anderzijds ook toeneemt is niet vast te stellen.
- Op sommige taken kan de ILT niet (of weinig) besparen, omdat er een verplichting in de wet is om de taak uit te voeren (bijvoorbeeld vergunningverlening). Ook zijn er verschillende sectoren waar taken van de ILT verplicht zijn vanwege Europese regelgeving of internationale verdragen. Het niet of minder intensief uitvoeren van deze taken kan ertoe leiden dat Nederland niet langer aan deze verplichtingen voldoet. Het is daarmee aannemelijk dat de ILT minder op wettelijke vergunningsverleningstaken en internationaal overeengekomen taken bespaart waardoor dit gecompenseerd zal moeten worden met een grotere besparing op andere taken met een laag risico. Dit kan er ook toe leiden dat met name toezicht (minder vaak wettelijk vastgelegd) zodanig afneemt dat de (gepercipieerde) pakkans in de sectoren waar de ILT minder toezicht houdt sterk afneemt en daardoor onder toezicht staanden minder prikkels ervaren zich aan de regels te houden (en het risico in deze sectoren juist weer toeneemt, afhankelijk van de intrinsieke veiligheidscultuur van een sector). Immers, op het moment dat er weinig controle is op overtredingen kan er bij marktpartijen (die onder grote concurrentie staan) de verleiding ontstaan om zich niet aan de regels te houden, een incidentele boete te accepteren, maar uiteindelijk wel de eigen winst te maximaliseren.
- Een ander mogelijk negatief effect is dat er alsnog ongewenste effecten kunnen optreden omdat er informatie in de risicoanalyse ontbreekt waardoor niet alle risico's (even) goed zijn in te schatten. Dat kan er toe leiden dat de ingezette middelen alsnog niet doeltreffend en doelmatig worden ingezet. Dat is bijvoorbeeld het geval als de ILT de risico's niet goed in beeld heeft, bijvoorbeeld doordat de juiste data over risico's ontbreken.¹⁶³ Dan kan ook het geval zijn als de door de ILT ingeschatte risico's niet overeenkomen met de reële risico's. De Algemene Rekenkamer waarschuwt ook voor deze "emerging risks".¹⁶⁴ Daarnaast kan dit het geval zijn als niet duidelijk is of een laag risico het gevolg is van de

¹⁶³ Zo geeft de ILT in de IBRA aan dat sommige risico's niet te kwantificeren zijn.

¹⁶⁴ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017, Algemene Rekenkamer, 2018.

interventie door de toezichthouder of dat het risico ook laag zou zijn zonder interventie van de toezichthouder.

10.2.1. Beleidsoptie B – Efficiency maatregelen nemen

Invulling van beleidsoptie B.

De tweede beleidsoptie bestaat uit het doorvoeren van efficiëntie maatregelen ten behoeve van de organisatie. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 7 hebben wij indicaties dat de ILT efficiënter georganiseerd kan worden. Winst valt te behalen door de volgende processen efficiënter te organiseren:

- Door de ICT zodanig in te richten dat de werkprocessen beter worden ondersteund, kunnen inspecteurs en andere medewerkers sneller en beter hun werk doen. Er kunnen dan ook betere analyses worden gemaakt op grond van de informatie uit de systemen, waardoor inspecteurs gerichter (op risico's) kunnen worden ingezet. In theorie is dit een veelbelovende besparingsoptie, waarbij wel moet worden opgemerkt dat de kosten voor de baten uitgaan. Er moet eerst worden geïnvesteerd in ICT, alvorens dit leidt tot lagere beheerkosten (van de systemen zelf) en betere ondersteuning van de inspecteurs, die dan bijvoorbeeld meer controles kunnen uitvoeren in dezelfde tijd. Wat de baten zullen zijn van betere ondersteuning van inspecteurs en overige medewerkers kunnen we niet vaststellen. Dat is per taak van de ILT zeer uiteenlopend en vergt een analyse op taakniveau. Wat de kosten van de totale investering zijn kunnen we ook niet aangeven, omdat dit niet uit de stukken blijkt die in het kader van deze beleidsdoorlichting beschikbaar zijn gesteld.
- Een mogelijkheid om te besparen die raakt aan de ICT is het kritisch kijken naar externe inhuur. Als de ILT als norm zou nemen dat de kosten van externe inhuur maximaal 10% van de totale personeelslasten mogen bedragen, dan zou de inhuur maximaal circa € 10 miljoen mogen bedragen (namelijk 10% van € 99,4 miljoen).¹⁶⁵ De externe inhuur in 2017 betrof € 13,2 miljoen, dus een aanvullende besparing van € 3,2 miljoen zou dan nodig zijn om de norm van 10% te halen. Als de ILT dat zou lukken, dan zou daarmee zo'n 13,4 % van de besparingsopgave (van bijna € 24 miljoen) kunnen worden ingevuld. De ILT merkt hierover op dat een kanttekening is dat er ook noodzaak tot inhuur is. Zij geven aan dat het Rijksbeleid is om de ontwikkeling van de ICT extern te beleggen bij aangewezen SSO's, dat de ILT al jaren niet meer over de vereiste interne ontwikkelcapaciteit beschikt en dat er nog veel te ontwikkelen valt de komende jaren.
- Het ziekteverzuim van de ILT is relatief hoog (5,0 tot 5,7% ten opzichte van de norm van 4%). Als het de ILT lukt om met effectieve maatregelen het ziekteverzuim te reduceren tot de norm van 4%, dan wordt ongeveer € 1,5 miljoen doelmatigheidswinst gerealiseerd (namelijk 1,5% op de totale personeelslasten in 2017 van € 99,4 miljoen). Daarmee kan dus ook zo'n 6,3 % van de besparingsopgave kan worden ingevuld.
- Daarnaast kan het inzetten van technologische innovaties tijdswinst opleveren. Een voorbeeld van een innovatie is de inzet van slimme meters bij de controle op de hoogte van het zwavelgehalte op zeeschepen. Door de inzet van dergelijke meetinstrumenten kan het aantal fysieke controles worden gereduceerd. De mogelijke besparing van de inzet van innovaties is niet te kwantificeren in het kader van dit onderzoek.

Bij betere ICT-ondersteuning en innovaties zoals betere meetapparatuur kan het werk worden uitgevoerd door minder mensen. Een aanvullend onderzoek zou nodig zijn om in detail, per proces te analyseren hoeveel fte hiermee zou kunnen worden bespaard. Door ziekteverzuim terug te dringen tot 4% kan ook met minder fte's worden volstaan (circa vijftien fte). Door ICT zodanig in te richten dat de externe inhuur voor ICT kan worden gereduceerd, kunnen kosten worden bespaard.

¹⁶⁵ Zie: <https://www.rbv.minfin.nl/2018/modellen/verantwoording/3-60-bijlage-inhuur-externen>.

Mogelijk effect van beleidsoptie B.

Het besparingspotentieel van minder ziekteverzuim (circa € 1,5 miljoen) en minder externe inhuur (circa € 3,2 miljoen) is volgens de voorgaande redenering en aannamen in totaal € 4,7 miljoen. Dat is bijna 20% (lees een vijfde) van de totaal beoogde besparingsopgave van 20%. Wat het besparingspotentieel is van het beter ondersteunen van de werkprocessen van ILT-ers met ICT en van het inzetten van technologische innovaties is niet te kwantificeren, omdat daarvoor een analyse per taak nodig is.

In aanvulling hierop merken we op dat voor sommige onderdelen van deze beleidsoptie geldt dat eerst een investering moet worden gedaan, alvorens op de langere termijn besparingen worden gerealiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verbeteren van de ondersteuning van de werkprocessen van medewerkers via ICT en de inzet van technologische innovaties. Kosten gaan voor de baten uit.

10.2.2. Beleidsoptie C – Evenredige ILT brede besparing (kaasschaaf)

Invulling van beleidsoptie C.

Deze optie is gebaseerd op kostenreductie over de volle breedte van het werkterrein van de ILT. Met andere woorden: op alle domeinen wordt hetzelfde percentage bespaard. En ook bij alle taken: vergunningverlening moet 20% goedkoper, handhaving moet 20% goedkoper, et cetera. Deze methode wordt ook wel aangeduid als de kaasschaafmethode.

Mogelijk effect van beleidsoptie C.

Met deze beleidsoptie zou (tot) 100% van de besparingsopgave bereikt kunnen worden, maar daarbij moet worden opgemerkt dat dit relatief grote consequenties kan hebben op de naleving en op de veiligheid en duurzaamheid. We merken hierbij op dat deze beleidsoptie altijd meer nadelige effecten zal hebben dan beleidsoptie A, waarbij niet een kaasschaaf wordt gehanteerd maar waarbij heel gericht wordt bespaard aan de hand van een goede analyse van de omvang van de risico's.

In de praktijk zal deze methode ertoe leiden dat op alle domeinen zal worden gekeken hoe men nog selectiever te werk kan gaan en hoe men (nog) meer kan prioriteren. Een risico hierbij is dat er ook bij onderwerpen waar de risico's relatief groot zijn wordt gesneden en dat er dus relatief grote effecten zijn.

Verder merken we op:

- De verwachting is dat de besparing wordt ingevuld door een lagere personele inzet. De druk op de capaciteit zal (nog) verder toenemen.¹⁶⁶
- Om de verminderde capaciteit effectief in te zetten zal goed moeten worden geprioriteerd binnen alle domeinen en taakvelden. Op sommige punten kan dat positieve effecten hebben, bijvoorbeeld als blijkt dat met minder tijdsinzet toch (ongeveer) dezelfde resultaten kunnen worden gehaald en bijvoorbeeld als de noodzaak om goed samen te werken met andere inspecties toeneemt en daardoor betere afstemming plaatsvindt. Bijvoorbeeld samenwerking met de Douane of de NVWA. In hoofdstuk 7 concluderen we dat de samenwerking nog kan worden verbeterd en daarom een aandachtspunt is bij het doorvoeren van deze variant.
- Echter, dit proces kan er ook toe leiden dat de tijdsinzet op onderdelen zodanig laag wordt, dan de kwaliteit eronder gaat leiden of dat niet meer goed kan worden voldaan aan wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld die uit Europese regelgeving. Voorbeelden zijn het uitblijven of verlichten van audits, het uitstellen of afzeggen van overleggen en bezuiniging op vertegenwoordiging van de ILT in het buitenland. Bij vergunningverlening zou het percentage vergunningen dat binnen de norm wordt verstrekt nog verder kunnen afnemen (en nog verder verwijderd kunnen raken van de gewenste 95%

¹⁶⁶ OVV (2017) Veiligheid vliegverkeer Schiphol

binnen de normtijd verstrekt). Bij handhaving zou het aantal en de frequentie van inspecties en audits kunnen afnemen. Dat kan effect hebben op de mate waarin onder toezicht staanden de wet naleven (omdat de pakkans kleiner is) en dat kan maatschappelijke effecten hebben. Proactieve handhaving zou moeten plaatsmaken voor handhaving op basis van meldingen of signalen. Ook dat kan consequenties hebben voor naleving en daarmee voor effecten op veiligheid en duurzaamheid. Een gevolg van minder medewerkers per sector kan zijn dat de sector kennis afneemt, dat het verschil in kennis bij de toezichthouder en kennis bij de sector toeneemt en daarmee het risico op *regulatory capture* (het verschijnsel dat de toezichthouder ongewenst wordt beïnvloed door de sector waarop toezicht wordt gehouden vanwege de kennisachterstand) toeneemt.

10.2.3. Beleids optie D – Inkomsten derden verhogen

Invulling van beleids optie D.

De vierde beleids optie is gericht op het verhogen van de inkomsten uit derden. De besparing wordt hierbij gerealiseerd door een groter deel van de kosten te laten betalen door de sector in plaats van door de overheid. We zien drie varianten om hier invulling aan te geven.

Variant 1: Het volledig doorbelasten van de vergunningverlening aan de sector.

Bij deze variant worden de tarieven van vergunningverlening zodanig verhoogd dat ze volledig kostendekkend zijn. De kosten van vergunningverlening door de ILT worden thans niet geheel gedekt door de inkomsten die de ILT verkrijgt vanuit de tarieven die worden betaald door de aanvragers van vergunningen.¹⁶⁷ Hiervoor zijn twee oorzaken te noemen:

4. De ILT geeft aan vergunningen/ontheffingen te verlenen waarvoor geen wettelijke tariefregeling bestaat. Met ander woorden, ze zijn gratis (veelal in het milieu-domein).
5. Daarnaast zijn er vergunningen waar wel een tariefregeling bestaat maar om politieke redenen is besloten om de kosten laag (soms tot € 0,-) te houden.

In het eerste geval moet in deze optie een wetswijziging plaatsvinden waarbij het tariefstelsel wordt geïntroduceerd. In het tweede geval volstaat een aanpassing van het tarief per ministeriële regeling en besluit. Voor beide categorieën geldt dat ze qua inkomstenderving voor de ILT ongeveer even groot zijn (circa € 6 miljoen).

Indien deze kosten worden doorbelast aan de sector stijgen vanzelfsprekend de lasten voor vergunningverlening in de sectoren waar nu geen wettelijke regeling bestaat of een nultarief geldt.

Variant 2: Het doorbelasten van de kosten als gevolg van herinspecties en herhaal audits aan de onder toezicht staande.

De ILT brengt nu geen kosten in rekening voor een herinspectie of herhaal audit, wanneer bij een eerdere inspectie of audit non-conformiteiten zijn geconstateerd bij de onder toezicht staande.¹⁶⁸ De ILT kan de inkomsten verhogen door deze (her)inspecties in rekening te brengen bij de onder toezicht staande.

Variant 3: Het doorbelasten van toezicht en handhaving aan de sectoren waarop toezicht wordt gehouden (in plaats van bekostiging uit publieke middelen).

De ILT brengt geen kosten in rekening voor toezicht en handhaving bij de sector. Een aantal andere toezichthouders (bijvoorbeeld Autoriteit Financiële Markten¹⁶⁹) brengt kosten voor toezicht en handhaving wel

¹⁶⁷ Zie: http://rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting_kst225647_23.html.

¹⁶⁸ Dwangsommen uitgezonderd.

¹⁶⁹ <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/kosten-tz/adviserend-panel-tarieven>.

in rekening bij de onder toezicht staande organisaties. Dat principe staat aan de basis van deze optie: het laten betalen van de kosten van toezicht en handhaving door de sectoren zelf.

Mogelijk effect van beleidsoptie D.

We schetsen hieronder de mogelijke effecten van besparing per variant:

Variant 1: Het volledig doorbelasten van de vergunningverlening aan de sector.

De ILT ontvangt een jaarlijkse bijdrage vanuit artikel 97 ter dekking van de kosten die niet aan de vergunningsaanvragers in de tarieven worden doorbelast. In 2017 was dit € 12,4 miljoen. Door deze kosten in de toekomst wel door te berekenen aan de sector voldoet de ILT voor 52% van de totale besparingsopgave (die 20% van het budget van de ILT betreft).

We verwachten hiervan geen tot weinig effect op het bereiken van de beleidsdoelstelling.

Echter, het doorberekenen van kosten aan vergunningsaanvragers kan wel van invloed zijn op de onder toezicht staanden, bijvoorbeeld doordat de internationale concurrentiepositie van betrokken partijen en de *business case* van bedrijven en sectoren mogelijk negatief beïnvloed wordt. Via die weg kan deze besparing wel tweede orde-effecten hebben, waardoor het mogelijk gevolgen heeft voor andere beleidsdoelstellingen.

Variant 2: Het doorbelasten van de kosten als gevolg van herinspecties en herhaalaudits aan de onder toezicht staande.

Omdat uit de cijfers van de ILT niet is op te maken welk deel herinspecties of herhaalaudits betreft, is niet aan te geven welk percentage van de besparingsopgave deze maatregel precies kan opleveren.

Een positief effect kan zijn dat onder toezicht staande organisaties beter naleven, om te voorkomen dat zij de kosten van herinspecties moeten dragen.

Een negatief effect kan zijn dat het doorberekenen relatief veel administratieve lasten met zich meebrengt (bijvoorbeeld als organisaties bezwaar aantekenen). De kosten van dit systeem kunnen daardoor relatief groot worden of zelfs de opbrengsten het systeem overtreffen. Daarnaast zou deze optie ertoe kunnen leiden dat onder toezicht staanden de noodzaak van herinspecties en herhaalaudits ter discussie gaan stellen en dit bijvoorbeeld tot een toename van bezwaren en beroepen kan leiden. Hierdoor zou de ILT extra capaciteit moeten inzetten en/of kosten kwijt zijn om deze bezwaren en beroepen af te handelen.

Variant 3: Het doorbelasten van toezicht en handhaving aan de sectoren waarop toezicht wordt gehouden (in plaats van bekostiging uit publieke middelen).

De kosten voor toezicht en handhaving bedragen het overgrote deel van de kosten op de begroting van de ILT. Door deze kosten gedeeltelijk door te berekenen kan 100% van die 20% worden gerealiseerd (ook zonder kostengeoriënteerde tarieven voor vergunningen).

De effecten zijn soortgelijk als bij de eerste variant van deze optie (volledig doorbelasten vergunningverlening): weinig tot geen effect op de beleidsdoelstelling, maar mogelijk wel tweede orde-effecten (transitie-effecten, internationale concurrentiepositie, et cetera).

Net als in de tweede variant van deze optie (optie D) kunnen de administratieve lasten die samenhangen met de inrichting van een dergelijk systeem een negatief effect hebben. Zo geldt hier dat er sectoren zijn waarvan de afbakening lastig te bepalen is waardoor het complex wordt om op de inning toe te zien (denk aan de taximarkt).

Tot slot dient men zich ervan bewust te zijn dat in de media de beeldvorming kan ontstaan dat de sector het eigen toezicht financiert. Dit kan de beeldvorming over de onafhankelijkheid van de toezichthouder beïnvloeden.

10.3. Samenvatting en combinatie van beleidsopties

In tabel 13 hebben we de beleidsopties om de besparingsopgave van 20% in te vullen samengevat. Daarbij merken we op dat we per beleidsoptie hebben gekozen voor in onze ogen een zo realistisch mogelijke invulling. Dit neemt niet weg dat we constateren dat er risico's samenhangen met het doorvoeren van de beleidsopties. Deze risico's hebben we opgenomen in de kolom met mogelijke effecten. Omdat we hebben gekozen voor een realistische invulling van de beleidsopties is het niet mogelijk met alle beleidsopties te een besparing van 20% van het budget te komen.

	Percentage van besparingsopgave €23.834.200	Mogelijke effecten van de besparing
Beleidsoptie A: Risicogestuurd keuzes maken (minder middelen inzetten op kleine risico's)		
Risicogestuurd keuzes maken (op basis van risicoanalyse)	Met deze beleidsoptie zou - volgens het rekenvoorbeeld dat hiervoor is toegelicht - in theorie 41,8% van de beoogde reductie van 20% kunnen worden gerealiseerd.	<p>Mogelijke effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grotere doelmatigheid doordat middelen worden ingezet op de grootste risico's. Tegelijkertijd: als er informatie ontbreekt over bepaalde risico's, dan kan ook de situatie ontstaan dat de middelen vooral worden ingezet op de risico's die de toezichthouder in het oog heeft (terwijl er mogelijk ook risico's zijn waarop de toezichthouder minder goed zicht heeft). • Afname gepercipieerde pakkans in sectoren waar de inzet van toezicht substantieel (50%) afneemt, met als gevolg dat onder toezicht staanden minder gestimuleerd worden zich aan regels houden (waardoor de risico's juist weer kunnen toenemen). Overigens komt dit dan op een later moment in een nieuwe risicoanalyse weer naar boven, waardoor de aanpak weer kan worden geïntensiveerd. Immers, de risicoanalyse wordt niet eenmalig uitgevoerd, maar wordt periodiek herhaald.
Beleidsoptie B: Efficiency-maatregelen nemen		
ICT zodanig inrichten dat de werkprocessen beter worden ondersteund	De besparing is niet te kwantificeren. Kosten gaan voor de baten uit.	<p>Mogelijke effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspecteurs kunnen beter en sneller hun werk uitvoeren. Ze kunnen in dezelfde tijd meer controles uitvoeren. • Er kunnen betere analyses worden gemaakt, waardoor beter kan worden ingeschat op welke bedrijven de ILT extra goed moet letten.
Maatregelen treffen om ziekteverzuim te reduceren tot de norm van 4%.	In theorie kan maximaal 6% van de besparing hiermee worden behaald (namelijk ca. € 1,5	<ul style="list-style-type: none"> • Door het ziekteverzuim te reduceren tot maximaal 4% heeft de ILT meer mensen beschikbaar om in te zetten. Dat heeft een direct, positief effect op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

	miljoen besparing op jaarbasis).	<ul style="list-style-type: none"> • Daarbij dient er rekening mee gehouden te worden dat het tijd vergt om het ziekteverzuim terug te dringen en dat deze inspanning extra investeringen vergt.
Als norm hanteren dat maximaal 10% van de totale personeelslasten mag worden besteed aan externe inhuur	In theorie kan maximaal 13% van de besparing hiermee worden behaald (namelijk ca. € 3,2 miljoen. besparing op jaarbasis)	<ul style="list-style-type: none"> • Het eerste orde-effect is een besparing bij de externe inhuur. • Een negatieve consequentie hiervan kan zijn dat deze besparing ertoe leidt dat minder tempo kan worden gemaakt met aanpassing van de ICT bij de ILT. In theorie kan het zijn dat de hierdoor gemiste baten uiteindelijk de bespaarde kosten overtreffen.
Inzetten technologische innovaties	De besparing is niet te kwantificeren.	<ul style="list-style-type: none"> • Door technologische innovaties kan tijdrovend mensenwerk worden vervangen door goedkopere manieren van werken. Bovendien kan het toezicht hierdoor verbeteren.
Beleids optie C: Evenredige ILT-brede besparing ('kaasschaaf-methode')		
ILT-brede besparing (kaasschaafmethode)	Met deze beleids optie zou (tot) 100% van de besparingsopgave bereikt kunnen worden, maar daarbij moet worden opgemerkt dat dit relatief grote consequenties kan hebben op de naleving en op de veiligheid en duurzaamheid.	<p>Mogelijke effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lagere personele inzet. • Strengere prioriteitsstelling en efficiëntere inzet van middelen. • Afname percentage vergunningen binnen de norm, verdere verwijdering van de gewenste 95% binnen de normtijd verstrekt. • Afname van frequentie van inspecties en audits, met mogelijk effect op naleving van wet en pakkans. • Handhaving op grond van meldingen of signalen, in plaats van proactieve handhaving. Met consequenties voor de naleving. • Afname van sector kennis en toename van risico op <i>regulatory capture</i>.
Beleids optie D: Inkomsten derden verhogen		
Volledig doorbelasten van de kosten vergunningverlening aan vergunningaanvragers	52% van de besparing halen is mogelijk. Door € 12.4120.000,- in de toekomst wel door te berekenen aan de sector voldoet de ILT voor 52% van de totale besparingsopgave (die 20% van het budget van de ILT betreft).	<p>Mogelijke effecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deze optie heeft weinig tot geen effect op het bereiken van beleidsdoelstelling. • Deze optie vergt aanpassingen in wet- en regelgeving waarin nu om politieke redenen is gekozen om een nultarief voor vergunningen. • Mogelijk wel tweede orde-effect op internationale concurrentiepositie en <i>business case</i> van onder toezicht staande organisaties.
Herinspecties en herhaalaudits in rekening brengen bij onder toezicht staande organisaties	De besparing is niet te kwantificeren op grond van de beschikbare informatie.	<ul style="list-style-type: none"> • Een positief effect kan zijn dat onder toezicht staande organisaties beter naleven, om te voorkomen dat zij de kosten van herinspecties moeten dragen. • Een negatief effect kan zijn dat het doorberekenen relatief veel administratieve lasten met zich meebrengt. Ook kan het tot een toename in bezwaren en beroepen leiden. De kosten van dit

		<p>systeem kunnen daardoor relatief groot worden (in relatie tot de opbrengsten van deze optie).</p>
<p>Doorberekenen van toezicht- en handavingskosten¹⁷⁰</p>	<p>De kosten voor toezicht en handhaving bedragen het overgrote deel van de kosten op de begroting van de ILT. Door deze kosten gedeeltelijk door te berekenen kan 100% van die 20% worden gerealiseerd (ook zonder kostengeoriënteerde tarieven voor vergunningen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deze optie heeft weinig tot geen effect op het bereiken van de beleidsdoelstellingen. • Mogelijk zijn er wel tweede orde-effecten (transitie-effecten, internationale concurrentiepositie, et cetera). • Een negatief effect kan zijn dat het doorberekenen relatief veel administratieve lasten met zich meebrengt.

Tabel 13. Samenvatting beleidsopties voor besparingsopgave van 20%.

We constateren dat het niet mogelijk is een ingroeimodel op te stellen waarbij bijvoorbeeld na het eerste jaar 5% is bespaard, na het tweede jaar 10% is bespaard, na het derde jaar 15% is bespaard en na het vierde jaar 20% is bespaard, omdat niet van alle beleidsopties (en de onderdelen ervan) de besparing te kwantificeren is. Wel kunnen we aangeven hoe een verstandige mix van de voorgaande beleidsopties kan worden samengesteld en hoe de beleidsopties zich tot elkaar verhouden:

- Beleidsoptie A (risicogericht besparen) is bijvoorbeeld altijd te verkiezen boven beleidsoptie C (kaasschaaf).
- Met beleidsoptie A alleen is het lastig om de volledige besparing van 20% te realiseren (zie de rekenvoorbeelden). In het eerste rekenvoorbeeld waarin zeer ruim (50% respectievelijk 25%) is gekort op de tijdsinzet op de lage en middelgrote risico's blijkt het mogelijk is om 67,5% van de besparingsopgave te realiseren (en niet 100%). Echter, daar moet bij worden opgemerkt dat dit (grote) effecten kan hebben op bijvoorbeeld de naleving en op het realiseren van beleidsdoelstelling van artikel 24 van de Rijksbegroting.
- Dat betekent dat beleidsoptie A in combinatie met de beleidsopties B en D moet worden gezien.
- Voor beleidsoptie D geldt dat het gaat om het doorbelasten van de kosten van de ILT aan de vergunningaanvragers en/of onder toezicht staande sectoren. Die doorbelasting heeft weinig negatieve effecten op het bereiken van de beleidsdoelstellingen (van artikel 24 van de Rijksbegroting). Tegelijkertijd kan de ILT deze doorbelasting nauwelijks zelf beïnvloeden. Het vergt bijvoorbeeld aanpassing van tariefregelingen en dat is het domein van de verantwoordelijke Minister. Over het algemeen in het tariefbeleid erop gericht geen (al te) grote sprongen in de tarieven te laten ontstaan, dus voor deze beleidsoptie zal de eventuele besparing stapsgewijs moeten plaatsvinden (een ingroeimodel).
- Voor beleidsoptie B geldt dat inzetten op reductie ziekteverzuim maar vooral op innovatie, zoals in het voorbeeld van het meten van het zwavelgehalte, altijd onderdeel zou moeten zijn van de besparingsopties. Over het algemeen geldt hierbij dat kwaliteit kan worden behouden in combinatie met een daling van de kosten. Voor de verbetering van de ICT geldt dat de kosten voor de baten uitgaan en dat de baten in het kader van dit onderzoek niet te kwantificeren zijn. Een aanvullend onderzoek waarin per taak wordt geanalyseerd wat de potentiële opbrengsten van ICT en technologische innovaties in termen van minder fte zijn zou nodig zijn om dit in beeld te brengen.

¹⁷⁰ Zie: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/maat-houden>.

Bijlage I. Betrokkenen

Experts in het onderzoeksteam

- prof.dr. I. (Ira) Helsloot.
- prof.dr. R. J. (Roel) in 't Veld.
- prof.dr. B. (Bert) van Wee.

Onafhankelijk deskundige

- drs. R. (Richard) van Zwol.

Leden van de begeleidingsgroep

Bijlage II. Lijst afkortingen

Afkorting	Beschrijving
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AIB	Afval Industrie Bedrijven
ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling
AW	Autoriteit Wonen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIT	Bureau ICT-Toetsing
BZK, het ministerie van	Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
DG	Directoraat-generaal
DICTU	Dienst ICT-Uitvoering
ECR	Euro-Controlroute
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
fte	fulltime-equivalent
HUF-toets	Haalbaarheids-, Uitvoerings- en fraudegevoeligheidstoets
IBI	Interprovinciale Baseline Informatiebeveiliging
IBRA	ILT-brede risicoanalyse
ICAO	International Civil Aviation Organization
IenM, het ministerie van	Infrastructuur en Milieu
IenW, het ministerie van	Infrastructuur en Waterstaat
IG	Inspecteur-generaal
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMO	International Maritime Organization
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KFD	Kernfysische Dienst
KNMI	Koninklijk Meteorologisch Instituut

LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MIC	Meld- en Informatiecentrum
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SG	Secretaris-generaal
SSO	Shared Service Organisation
SWOT (analyse)	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
SZW, het ministerie van	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW, het ministerie van	Verkeer en Waterstaat
VOTOB	Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVN	Veilig Verkeer Nederland
WPS	Water Producten Stoffen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage III. Toetsingscriteria

Voor het opstellen van evaluatiecriteria is door KWINK groep gebruik gemaakt van verschillende eerder ontwikkelde criteria. De Kaderstellende Visie op Toezicht noemt zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. In 2013 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een aantal aanbevelingen gedaan, die door het kabinet zijn vertaald in zogenaamde “verbetervoorstellen”. Ook de Nationale ombudsman heeft aanbevelingen gedaan voor rijksinspecties.¹⁷¹ Op internationaal niveau heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een “toolkit” vastgesteld met “best practice principles”.¹⁷²

Ook hebben we gebruik gemaakt van onze eigen expertise en ervaring met het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van toezichthouders en inspecties (waaronder IGZ, Agentschap Telecom, Staatstoezicht op de Mijnen, ACM, NMa, Verispect, CA, OPTA en de evaluatiecriteria die we hebben opgesteld voor de Kansspelautoriteit).

De toetsingscriteria zijn indicatief voor de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de governance van een toezichthouder.

De indicatoren zijn in deze bijlage nader gedefinieerd.

Doeltreffendheid

De eerste vijf criteria hebben betrekking op de doeltreffendheid van de ILT.

Toetsingscriterium 1: Effectgericht.

Effectgerichtheid betekent de mate waarin de ILT afgestemd toegespitst is op het effect of de uitwerking die zij heeft. Dit toetsingscriterium heeft met name betrekking op een aantal onderdelen, namelijk: detectie, prioritering, risicoanalyse en de inzet van handhavingsinstrumentarium.

- Detectie richt zich op het tijdig signaleren van de belangrijkste problemen in de markt zodat deze kunnen worden voorkomen of opgelost.
- Risicoanalyse heeft betrekking op de mate waarop een toezichthouder zicht heeft op de belangrijkste risico's zodat deze risico's kunnen worden meegewogen in de prioritering.
- Prioritering betekent dat de toezichthouder weloverwogen inzet op de onderwerpen waarop zij het grootste effect kan hebben (omdat het risico groot is en/of omdat het risicoreductiepotentieel van de toezichthouder groot is). Ook betekent prioritering dat een toezichthouder goed onderbouwde balans weet te realiseren tussen de verschillende taken (bijvoorbeeld vergunningverlening, toezichtstaken en opsporing).
- Inzet handhavingsinstrumentarium¹⁷³ wordt gedefinieerd als de mate waarop de toezichthouder slagvaardig is (vasthoudend, indringend, kritisch en proactief) in haar acties, en met haar acties het gedrag van belanghebbenden weet te beïnvloeden.

¹⁷¹ Zie: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%20Burgerperspectief%20Rijksinspecties%202017-080_0.pdf.

¹⁷² Zie: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.html>.

¹⁷³ Een toezichthouder heeft meerdere handhavingsinstrumenten tot haar beschikking, variërend van formele instrumenten (dwangsom, bestuurlijke boete) tot meer informele handhavingsinstrumenten (waaronder zogenaamde ‘wenkbrauwgesprekken’).

Toetsingscriterium 2: Professioneel en deskundig

Met dit toetsingscriterium toetsen wij in hoeverre de toezichthouder professioneel en deskundig is. Hieronder verstaan we ten eerste de deskundigheid van medewerkers van de toezichthouder: beschikken zij over de juiste competenties (bijvoorbeeld inhoudelijke experties, beoordelingsvermogen en communicatieve vaardigheden) om invulling te geven aan de taak die van hen verwacht wordt. Ook kijken we hierbij naar de mogelijkheden die aan de medewerker worden geboden om zich als professional verder te ontwikkelen. Ten tweede kijken we naar de deskundigheid van de organisatie: beschikt de organisatie in de breedte over de competenties om als toezichthouder te functioneren? Beschikt het topmanagement van de organisatie over de juiste competenties en checks and balances? En tot slot zijn er binnen de organisatie voldoende voorzieningen getroffen om de benodigde kennis beschikbaar te houden en over te brengen aan nieuwe medewerkers?

Toetsingscriterium 3: Transparant

Dit criterium heeft betrekking op de transparantie over het toezicht ten aanzien van de samenleving, de politiek en de onder toezicht staanden. Een transparante toezichthouder toont aan dat haar taakuitoefening consistent, zorgvuldig en rechtmatig is. Indien mogelijk (wanneer dit haar taak als toezichthouder niet belemmert), publiceert een transparante toezichthouder haar oordelen over de onder toezicht staanden. Daarnaast is zij open naar onder toezicht staanden over de interpretatie van normen (bijvoorbeeld bij het beoordelen van een vergunningaanvraag of het uitvoeren van een objectinspectie) en processen (bijvoorbeeld over welke stappen dienen te worden genomen voor het aanvragen van een vergunning). Als gevolg is het voor de samenleving, de politiek en de onder toezichtstaanden helder wat de toezichthouder doet.

Toetsingscriterium 4: Empowering

Empowering betekent het bevorderen van het verantwoordelijkheidsbesef alsmede het stimuleren van het vermogen van de sector om bij te dragen aan een evenwichtig functioneren van de markt. Dat betekent dat een toezichthouder bijdraagt aan de zelfmachtigheid en de ontwikkeling van het lerend vermogen van belanghebbenden, door bijvoorbeeld voorlichting en guidance te geven en voor juridipudentieontwikkeling te zorgen.

Toetsingscriterium 5: Onafhankelijkheid van de sector

Een onafhankelijke toezichthouder vermijdt iedere (schijn van) partijdigheid ten aanzien van onder toezicht staanden en de sector. Daarnaast heeft de toezichthouder voorzieningen getroffen om het risico op *regulatory capture*.¹⁷⁴

Doelmatigheid

De volgende vier toetsingscriteria hebben betrekking op de doelmatigheid van de toezichthouder.

Toetsingscriterium 6: Efficiënt georganiseerd

Wij beoordelen de mate waarin de toezichthouder efficiënt georganiseerd is aan de hand van een aantal indicatoren.

Een efficiënt georganiseerde toezichthouder heeft:

- Een concreet uitgewerkte strategie die aansluit bij de missie en taakstelling. De organisatie en het besturingsmodel zijn zo ingericht dat deze aansluiten op de strategie.

¹⁷⁴ Regulatory capture verwijst naar de situatie dat overheidsinstanties die geacht worden in het algemeen belang te handelen, bewust of onbewust, zodanig beïnvloed worden door sectoren of belangengroepen waarop zij toezicht zouden moeten houden dat zij uiteindelijk eerder de belangen van die groepen dienen dan die van het algemeen belang.

- Voorzieningen getroffen om bij projecten/activiteiten die gepaard gaan met een relatief omvangrijke tijdbesteding een goede inzet-resultaat-ratio te bereiken (tunnelvisie te voorkomen, kritische reflectie organiseren, tijdig stopzetten van onderzoeken die weinig kansrijk zijn).
- Voorzieningen getroffen voor activiteiten die piekbelasting (hoge belasting in korte tijd) vergen.
- Goed werkende ICT systemen die de werkprocessen ondersteunen en zorgen voor een efficiëntere inzet van de beschikbare tijd van medewerkers.
- Monitort doelmatigheidsindicatoren als ziekteverzuim, overhead, uurtarieven, et cetera en zoekt naar verklaringen voor afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde en onderneemt hierop actie.

Toetsingscriterium 7: Doorlooptijden en snelheid

Doorlooptijden geven een indicatie van de mate waarop de toezichthouder in staat is om fatale termijnen te halen. Naast de fatale termijnen kijken we ook naar de snelheid bij processen zonder wettelijke termijnen. Om dit te toetsen kijken we bijvoorbeeld of de toezichthouder een beeld heeft van de opvattingen van stakeholders over snelheid en doorlooptijden van bepaalde processen en hierop acteert, bijvoorbeeld door streefnormen vast te stellen.

Toetsingscriterium 8: Administratieve lasten

Administratieve lasten houdt in dat een toezichthouder aantoonbaar oog heeft voor het beperken van administratieve lasten bij de sector (bijvoorbeeld door het bundelen van informatieaanvragen en gebruiksvriendelijke methoden). We beoordelen daarnaast de mate waarin een toezichthouder daarbij leert daarbij van de ervaringen van andere toezichthouders.

Toetsingscriterium 9: Samenwerkend

Een toezichthouder heeft maar beperkte middelen. Het kan de efficiëntie bevorderen wanneer een toezichthouder niet alles zelf oppakt, maar ook samenwerkt. Met dit criterium toetsen we in hoeverre een toezichthouder samenwerkt op diverse (internationale) terreinen met andere toezichthouders en (overheids)instanties, ten einde het eigen functioneren te verbeteren.

Governance

Tot slot hebben we vier toetsingscriteria gedefinieerd die betrekking hebben op de governance. We betrekken daarbij de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de kabinetsreactie op het rapport “Toezien op publieke belangen” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.¹⁷⁵

Toetsingscriterium 10: Institutioneel kader

We beoordelen de bijdrage van *governance* aan doeltreffendheid en doelmatigheid in het besef dat enerzijds goede (formele) voorzieningen nodig zijn, maar dat anderzijds de werking van die voorzieningen afhankelijk is van de invulling door betrokkenen. Een sterke institutionele positie biedt weliswaar goede randvoorwaarden maar geen garantie voor een goede werking in de praktijk, terwijl een zwakke institutionele positie niet per se in de weg hoeft te staan aan een goede werking in de praktijk; zo sluit het ontbreken van formele onafhankelijkheid niet uit dat het optreden van een toezichthouder *de facto* onafhankelijk is.

Toetsingscriterium 11: Samenwerking

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bevatten bepalingen over de samenwerking tussen beleid en toezicht. Zo dient een rijksinspectie de beleidsonderdelen te informeren over de uitvoering van bestaande regels en de werking van beleid in de praktijk (aanwijzing 8). Beleidsonderdelen moeten relevante

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2013–2014, 33 822, nr. 3.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z15725&did=2014D31771

beleidsvoornemens in een vroeg stadium voorleggen ten behoeve van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (de zogenaamde HUF-toets) en op de gevolgen voor het werkprogramma van de rijksinspectie (aanwijzing 9).¹⁷⁶

In reactie op het WRR-rapport schreef het kabinet:

“Het kabinet verwacht van het beleid dat het toezicht vroegtijdig betrokken wordt bij beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen. Het beleid moet ervoor zorgen dat het toezicht gedurende de hele beleidscyclus betrokken blijft en zijn reflectieve functie kan vervullen. Het gaat er dan concreet om dat het beleid rekening houdt met de inzichten van het toezicht bij de praktische uitwerking van wet- en regelgeving, dat het toezicht tijdig duidelijkheid heeft over de implicaties (kwalitatief, in termen van capaciteit en financieel) van nieuwe wetten en maatregelen en dat het beleid expliciet en slagvaardig op signalen van het toezicht over ontwikkelingen, risico’s en misstanden reageert.

Andersom verwacht het kabinet van toezichthouders dat zij hun specialistische kennis van de praktijk van de beleidsuitvoering inzetten voor advisering ten behoeve van beleid(svernieuwing) en wetgeving. Het toezicht dient daartoe (ontwerp)beleid en wetgeving te toetsen aan handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en kijkt ook naar effectiviteit, (afbreuk)risico’s en kosten. Het toezicht koppelt periodiek terug aan het beleid en laat zien te beschikken over voldoende politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Het kabinet staat meer dialoog en samenspel tussen beleid en toezicht voor. Die moet gaan over knelpunten, ervaringen, signaleringen, onderlinge samenwerking, over de terugkoppeling van de reflecties van de toezichthouders. Ook roept het kabinet toezichthouders op om gebruik te maken van krachtenveldanalyses en hierover aan het beleid te rapporteren.”

Toetsingscriterium 12: Onafhankelijkheid van beleid

Een goede interactie tussen beleid en toezicht is belangrijk en dat geldt ook voor onafhankelijke oordeelsvorming. Bij onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van rijksinspecties gaat het om “de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen en daarover te rapporteren en te adviseren”.¹⁷⁷ De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en het Instellingsbesluit ILT bieden een – niet geheel gelijklopende – procedure voor aanwijzingen door de minister, maar in de praktijk blijkt dat ook sprake kan zijn van beïnvloeding buiten deze procedures om.

Algemene en bijzondere aanwijzingen

De Aanwijzingen inzake rijksinspecties leggen onder meer vast dat een Minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven aan een rijksinspectie¹⁷⁸. Algemene aanwijzingen moeten in de Staatscourant worden geplaatst, terwijl een bijzondere aanwijzing onverwijld aan de Staten-Generaal moet worden gezonden. Een bijzondere aanwijzing mag niet zien op:

- *het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;*
- *de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of*
- *de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.*

Artikel 3 van het Instellingsbesluit ILT bepaalt dat van een eventuele aanwijzing van algemene of bijzondere

¹⁷⁶ Vergelijkbare normen zijn opgenomen in Sturingsrelaties ILT.

¹⁷⁷ Toelichting op de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

¹⁷⁸ Aanwijzing 14 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

aard over de uitvoering van een bevoegdheid onverwijld mededeling moet worden gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal (artikel 3, eerste lid). Dit geldt niet voor beheersmatige aanwijzingen (tweede lid). In lijn met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties wordt de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen beperkt tot de bewindspersoon zelf.

De procedures van het Instellingsbesluit en van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties wijken enigszins van elkaar af. Op grond van het instellingsbesluit moet een algemene aanwijzing worden gemeld aan het parlement, terwijl die volgens de Aanwijzingen in de Staatscourant moet worden gepubliceerd. Daarnaast maken de Aanwijzingen geen onderscheid tussen beheersmatige en inhoudelijk aanwijzingen; alle aanwijzingen moeten worden gemeld of gepubliceerd).

Bij de toepassing van de criteria ontstaat een zekere spanning tussen enerzijds *onafhankelijkheid* van het ministerie van IenW en anderzijds *samenwerking* met het ministerie van IenW. *Deze twee criteria staan niet tegenover maar naast elkaar. Een toezichthouder dient onafhankelijk te zijn maar ook samen te werken.*

Wij maken hierbij, net als de OECD, onderscheid tussen enerzijds algemene, strategische beslissingen en veranderingen en anderzijds operationele beslissingen: oordeelsvorming in individuele, specifieke gevallen. Voor de eerste categorie beslissingen is samenwerking wenselijk. De laatste categorie beslissingen dienen onafhankelijk van politiek en beleid te worden genomen.

Ook in de Nederlandse praktijk is het onderscheid terug te vinden. De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties geven invulling aan de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming via regulering van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister (aanwijzing 14). De Aanwijzingen bepalen ook dat het werkprogramma door de betrokkenminister moet worden goedgekeurd (aanwijzing 10) en zien ook op samenwerking tussen ministeries en rijksinspecties. Er is een verschillend regime voor algemene en bijzondere aanwijzingen door ministers (aanwijzingen 7, 8 en 9).

De Minister mag geen bijzondere instructies, dus in specifieke gevallen, geven die zien op (a) het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden, (b) de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of (c) de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie. Bijzondere aanwijzingen moeten door de Minister onverwijld aan de Staten-Generaal worden gezonden.¹⁷⁹

Het kabinet schreef over onafhankelijkheid:

- *“Rijksinspecties functioneren onafhankelijk binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid en de (wettelijke) kaders, zoals geformuleerd door politiek en beleid. Inspecties zijn hiërarchisch ondergeschikt aan hun Minister. De Minister moet kunnen aangegeven waar de inspectie in ieder geval aandacht aan moet besteden, onder handhaving van de kernwaarde van (risicogerichte) onafhankelijke programmering.*
- *Inspecties zijn onafhankelijk in hun oordeelsvorming en in het nemen en kiezen van maatregelen in individuele gevallen. Binnen de grenzen van de wet maken inspecties hun bevindingen openbaar. Inspecties moeten immers de ruimte hebben om te signaleren, ook als het signaal is dat beleid of wetgeving niet functioneert. Een signaal van de inspectie moet ongefilterd bij de Minister terecht komen. Rapportages dienen zonder inhoudelijke tussenkomst van Minister of beleid, eventueel wel voorzien van een aparte beleidsreactie, via de Minister naar het parlement te worden gestuurd.*

¹⁷⁹ De toelichting zegt: “Aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en niet specifiek zien op één geval. () Een bijzondere aanwijzing heeft betrekking op een enkel, individueel geval en kan bijvoorbeeld inhouden dat de rijksinspectie de opdracht krijgt om een concreet onderzoek te verrichten dat niet is opgenomen in het werkprogramma.”

- *De organisatorische positionering blijkt niet van doorslaggevend belang te zijn voor de feitelijk ervaren onafhankelijkheid van de toezichthouder. Die positionering is geen doel op zich; veel belangrijker is de rolvaste opstelling en onafhankelijke houding van toezichthouders (hetgeen door de positionering wel kan worden geholpen).”*

Toetsingscriterium 13: Verantwoordingsgerichtheid

Volgens de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties biedt een inspecteur-generaal jaarlijks een verslag aan over de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten van het toezicht (aanwijzing 11). De verantwoordelijke minister zendt dit jaarverslag aan de Staten-Generaal.

Het kabinet schreef hierover in 2015:

“De WRR pleit voor een adequate publieke verantwoording van toezichthouders over ingezette capaciteit, instrumenten en bereikte resultaten (aanbeveling 6). Het kabinet onderschrijft de noodzaak daarvan, gegeven de toegenomen zichtbaarheid van het toezicht. Het kabinet verwacht dat het toezicht verantwoording aflegt over aanpak en resultaten, zowel aan het parlement (zo nodig door de verantwoordelijke Minister), maar zeker ook – via websites en anderszins – aan de samenleving. Openheid is niet alleen goed vanuit het oogpunt van verantwoording, maar kan in zichzelf ook zelf een effectief toezichtinstrument zijn. De naleving kan erdoor worden verbeterd.

Publieke verantwoording is dus goed voor het vertrouwen van de samenleving in het toezicht. Toezicht dat vertrouwen geniet, wint aan gezag. Daarnaast kunnen toezichthouders worden aangesproken op hun acties en functioneren en kunnen zij hiervan leren.”

Bijlage IV. Achtergrond agentschapsstatus

Uiterlijk in 2019 wordt onderzocht wordt of de ILT een agentschap moet blijven of beter als reguliere kasverplichtingendienst binnen het departement kan worden gepositioneerd. Deze bijlage biedt een overzicht van de discussie over de agentschapsstatus.

Regeling agentschappen

De Regeling Agentschappen kent als instellingsvoorwaarden dat de organisatie:

6. een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
7. een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13;
8. doelmatiger gaat werken dan als dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe de dienst als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;
9. een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
10. een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.¹⁸⁰

Voor een baten-lastenstelsel geldt de aanvullende voorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar.

Geschiedenis

Sinds de oprichting van de ILT is de vraag aan de orde geweest of de status van agentschap terecht is. Een overzicht:

2012	<p>Per 1 januari 2012 worden de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Inspectie VROM gefuseerd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Inspectie Verkeer en Waterstaat was eerder, op 1 januari 2007, als baten-lastendienst ingesteld. De Inspectie VROM was een regulier onderdeel van het ministerie van VROM.</p> <p>Op 6 juni 2012 wordt het rapport "Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW" vastgesteld. Volgens het rapport moeten de rollen en verantwoordelijkheden verder worden verduidelijkt, met aandacht voor gelijkwaardigheid, rolvastheid, zakelijkheid en transparantie.</p> <p>De Minister van Infrastructuur en Milieu onderschrijft op 8 oktober 2012 "de intenties van de aanbevelingen van de taskforce. De aanbevelingen zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van het sturingsmodel voor de baten-lastendienst ILT, waarbij het uitgangspunt is dat de ILT, op basis van de gewenste nalevingniveaus voor de verschillende domeinen van toezicht, het noodzakelijke maatregelenpakket (dienstverlening, toezicht en opsporing) aangeeft, rekening houdend met de beschikbare financiële en personele randvoorwaarden. De secretaris- generaal, in de rol van eigenaar, ziet toe op de continuïteit van de ILT en voert regie op de werking van het sturingsmodel. Mede in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie is met het ministerie van Financiën afgesproken dat over twee jaar getoetst zal worden of de ILT voldoet aan de eisen die gelden voor een agentschap."¹⁸¹</p>
-------------	--

¹⁸⁰ Dit is de tekst van de per 1 januari geldende Regeling agentschappen. De instellingsvoorwaarden komen voort uit een vereenvoudiging en aanscherping van eerdere instellingsvoorwaarden.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2012–2013, 30 873, nr. 4,

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2012Z16964&did=2012D36908.

2016	Op 13 april 2016 wordt de Groenlichtmeting ILT vastgesteld, ter invulling van de afgesproken toets. De directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën komt tot het oordeel “dat de organisatie ILT op dit moment niet voldoet aan de eisen als opgenomen in de Regeling agentschappen. Dit leidt tot de volgende conclusie: Vorm ILT uiterlijk 2019 om tot een regulier dienstonderdeel, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.”
	Op 22 november 2016 reageert de Secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zij schrijft dat zij haar bewindspersoon zal adviseren de Tweede Kamer te berichten dat uiterlijk in 2019 onderzocht wordt of de ILT beter als reguliere kasverplichtingendienst binnen het departement gepositioneerd kan worden. Daarnaast stelt zij voor dat het ministerie van Financiën het rapport Groenlichtmeting ILT op de website van de Rijksoverheid publiceert.
2017	Op 16 februari 2017 wordt het rapport Groenlichtmeting ILT gepubliceerd op rijksoverheid.nl ¹⁸²
2018	Beleidsdoorlichting ILT
2019	Onderzoek naar status ILT

Sturingsrelaties Inspectie Leefomgeving en Transport

Het rapport “Sturingsrelaties ILT” van 2014 geeft uitgangspunten voor de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de secretaris-generaal, de ILT en de zogenaamde “ketenpartners” binnen het ministerie. Het document geeft invulling aan de relevante regelgeving voor agentschappen, maar is ook erop gericht dat de inspecteur-generaal tot een onafhankelijk standpunt en advies kan komen. Uit dit document blijkt onder meer:

- Ketenpartners zijn verantwoordelijk voor een “heldere omschrijving van de maatschappelijke opdracht in termen van het gewenste resultaat en de daarop gebaseerde gewenste ontwikkeling van de naleefniveaus van wet- en regelgeving” (onderdeel 3.3, onder a).
- De inspecteur-generaal dient (wijzigingen in) de missie, visie en kerntaken van de ILT voor te leggen aan de secretaris-generaal (onderdeel 3.4, onder b).
- De inspecteur-generaal dient tijdig informatie te verstrekken over bereikte resultaten en andere aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van effectiviteit en efficiency van de regelgeving en de maatschappelijke opdracht (onderdeel 3.4, onder k).

Als de ILT werkt voor andere organisaties, dient de bijbehorende financiering en risicoverdeling per opdrachtgever in een protocol/convenant te worden vastgelegd (onderdeel 5.1).

Groenlichtmeting 2016

Volgens de Groenlichtmeting van 2016 voldeed de ILT voldeed niet aan de eisen die aan een agentschap worden gesteld. Het ministerie van Financiën kwam tot het oordeel dat de ILT “op dit moment” niet voldoet aan de eisen in de Regeling agentschappen om een baten-lastenagentschap te kunnen worden.

Daarbij werden als belangrijkste bevindingen genoemd:

- “de organisatie ILT heeft een flinke reorganisatie achter de rug;
- het financieel beheer is - na uitplaatsing van de financiële administratie naar de shared service organisatie IBI (IenM) - met flinke inspanningen op orde gebracht;
- in de praktijk knelt het sturingsmodel van de onafhankelijke rijksinspectie ILT met het resultaatgerichte sturingsmodel van agentschappen. Zo voert de ILT onafhankelijk haar wettelijke taken uit, zonder directe sturing daarop van opdrachtgevers;
- de organisatie ILT is een arbeidsintensieve dienst die beperkt gebruik maakt van de faciliteiten die het administratieve stelsel van baten en lasten biedt.

¹⁸² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/16/groenlichtmeting-ilt>.

- de afschrijvingslasten bedragen 1,4% van de totale lasten. Dat percentage is aanzienlijk lager dan de 5% die als instellingsnorm wordt gehanteerd voor het voeren van een administratie volgens het stelsel van baten en lasten;
- de beheerslasten van een stelsel van baten en lasten zijn hoger dan die bij een verplichtingenkasadministratie.”

De bevindingen in de Groenlichtmeting betreffen de governance, het financieel beheer en doelmatigheidsbevordering en bekostiging:

	Bevinding
Governance	Het sturingsmodel functioneert niet optimaal <ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgevers zien beperkte ruimte om te sturen • Opdrachtgevers zien zichzelf niet als budgethouders en stellen niet altijd budget beschikbaar bij het uitzetten van een taak • Zakelijke prikkels tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ontbreken vaak
	Het opdrachtgeverschap “knelt met” het feit dat ILT in hoge mate een organisatie is die een wettelijke taak uitvoert.
	ILT voelt enorme eigen verantwoordelijkheid en voert ook taken uit die zij als onafhankelijke inspectie nodig acht (met of zonder beschikbaar budget)
	Alle overleg loopt via de directie handhavingsbeleid van ILT waardoor beleidsdirecteuren IenM en domeindirecteuren van ILT niet overleggen, hoewel ze dat wel willen
	De eigenaar vult de rol op een passieve manier in en grijpt niet in als ILT en opdrachtgevers er onderling niet uitkomen
	Het grootste deel van de conclusies uit 2012 is nog altijd actueel
Financieel beheer	Financieel beheer blijft aandachtspunt
	Op het gebied van ICT is nog een lange weg te gaan, waarbij geduld en inzet van (externe) capaciteit nodig blijft.
	ILT maakt beperkt gebruik van faciliteiten van baten-lasten-stelsel, waardoor niet objectief geconcludeerd kan worden dat de ILT daarin effectiever zou functioneren.
	ILT is geen kapitaalintensieve dienst (beperkte investeringen in duurzame activa, veel uitbesteding)
	Het stelsel van baten-lasten biedt geen meerwaarde ten opzichte van het reguliere verplichtingenkasstelsel (grootste deel van kosten bestaat uit personeelskosten)
	Transitie naar verplichtingenkasadministratie moet relatief eenvoudig kunnen plaatsvinden
Agentschap met verplichtingenkasadministratie heeft niet de voorkeur	
Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	ILT heeft (nog) geen kostendekkende tarieven voor vergunningen
	Kostprijsmodel is in opzet eenvoudig, maar leidt in praktijk niet tot het benodigde inzicht bij de opdrachtgevers en eigenaarsondersteuning (onvoldoende transparant, geen goede prognoses). Eigenaar heeft hierdoor niet altijd een helder beeld over de (financiële) situatie. <ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgevers sturen nog onvoldoende op realisatie van hun opdrachten en daarmee op doelmatige uitvoering daarvan. • Bij de eigenaar ligt de nadruk op de realisatie van de budgettaire kaders van het begrotingshoofdstuk en daarmee het invullen van opgelegde taakstelling. • Sturing via doelmatigheidsindicatoren vindt in veel mindere mate plaats. • Op basis van jaarverslagen is geen doelmatigheidsontwikkeling vast te stellen.
	Voor zowel wijze van bekostiging als sturing op doelmatigheid zijn maatregelen genomen, maar die hebben niet geleid tot een ander beeld dan de conclusies uit de evaluatie van 2012.

De bevindingen in de Groenlichtmeting van 2016 sluiten voor een belangrijk deel aan bij die van de “Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW” uit 2012. Een aantal issues blijkt hardnekkig; in 2012 werd aangedrongen op verduidelijking van rollen, maar werd de baten-lastendienst niet beschouwd als een belemmering voor de uitoefening van onafhankelijk toezicht.¹⁸³

Het ministerie van Financiën besprak de conclusie van de Groenlichtmeting met de Inspecteur-generaal van de ILT, die wees op een “aantal uitdagingen” van de ILT, zoals een afgeronde reorganisatie, ingrijpende veranderingen, de uitplaatsing van de financiële administratie en het publiek debat inzake het dossier Fyra. Daarom koos het ministerie van Financiën ervoor “om ruimte te bieden om de transitie uiterlijk 2019 te laten plaatsvinden, waarbij ook dan nog een afweging zal plaatsvinden op basis van argumenten”. Uiterlijk 2019 zou de ILT moeten worden omgevormd tot een “regulier dienstonderdeel, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.” De Secretaris-generaal Infrastructuur en Milieu leidde hieruit af “dat uiterlijk in 2019 onderzocht wordt of de ILT beter als reguliere kas-verplichtingendienst binnen mijn departement gepositioneerd kan worden.”

¹⁸³ Het rapport wijst erop dat met de baten-lastendienst onder meer “een heldere relatie met de counterparts, met name die op het departement” werd beoogd. Deze ontwikkeling paste in de bredere trend van interne verzelfstandigingen, die moesten leiden tot meer stabiliteit en verder professionalisering van de uitvoering. “Die zou daarbij bovendien minder afhankelijk worden van de wisselende voorkeuren van beleidsmakers en politici.”

Bijlage V. Casusbeschrijvingen

A. Casus. Rijdend materieel rail

A.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

De ILT houdt toezicht op het rijdend materieel (treinen) op het Nederlandse spoor netwerk via vergunningverlening en toezicht.

De regelgeving van de ILT omtrent de toelating van rijdend materieel op het Nederlandse spoor netwerk is vastgelegd in hoofdstuk 4 van de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving zoals de Regeling Indienststelling Spoorvoertuigen (RIS). Volgens de Spoorwegwet (Artikel 36.1) is het alleen toegestaan van het Nederlandse spoorwagennet gebruik te maken met een voertuig waarvoor een vergunning is verstrekt door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.¹⁸⁴ De ILT verleent deze vergunning namens de minister.

Op de website van ILT zijn de vier voorwaarden omschreven die gelden voor de toelating van spoorvoertuigen op het Nederlandse spoor (voor onbepaalde tijd):¹⁸⁵

- 1. Een vergunning voor indienststelling van de ILT voor onbepaalde tijd of een ontheffing art. 36 lid 1 van de Spoorwegwet.** Een vergunning voor indienststelling (VVI) of aanvullende vergunning voor indienststelling (AVVI) wordt afgegeven als het betreffende (type) spoorvoertuig wordt toegelaten in Nederland. Deze vergunning is een voorwaarde om ingeschreven te kunnen worden in het Nationaal VoertuigRegister (NVR) van de ILT. Een aanvullende vergunning voor indienststelling (AVVI) wordt afgegeven als het betreffende (type) spoorvoertuig reeds in een andere Europese lidstaat is toegelaten en is geregistreerd in het NVR van die lidstaat en waarmee de aanvrager in Nederland wil gaan rijden. De ILT geeft aan dat verhoudingsgewijs veel vergunningen worden verleend voor voertuigen die in het buitenland hun eerste toelating en registratie hebben. Een ontheffing art. 36 lid 1 van de Spoorwegwet is een ontheffing van het hebben van een VVI of AVVI waarbij eventueel beperkingen of voorschriften worden opgelegd.
- 2. Een registratie van het type spoorvoertuig in het European Register of Authorised Types of Vehicle (ERATV).**
- 3. Een registratie van het spoorvoertuig in het Nationaal Voertuig Register (NVR).** Registratie in een NVR is verplicht voor spoorvoertuigen die worden ingezet op de hoofdspoorweginfrastructuur. De wijze van registratie van een spoorvoertuig in het NVR is afhankelijk van de aanwezigheid van een vergunning voor indienststelling (VVI) of een oudere vorm van 'toestemming'. Wanneer voor het voertuig een ontheffing wordt aangevraagd, (bijvoorbeeld: eenmalig vervoer in Nederland of tijdelijke werkzaamheden) hoeft er geen aanvraag voor registratie in het NVR te worden ingediend. Wel moet de ontheffing op het voertuig aanwezig (aantoonbaar) zijn. In geval van een AVVI is een aanvraag voor registratie in het NVR (autorisatie) niet nodig. Voor voertuigen met een buitenlandse registratie worden de voertuigen op basis van de AVVI, het zogenaamde Multilanguageformulier en de conformiteitsverklaring ingeschreven in het nationale voertuigregister van het registrerende land. Via het Europese Virtuele Voertuigregister (ECVVR) kan gecontroleerd worden of de buitenlandse voertuigen ingezet mogen worden op het Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur.
- 4. Een aanmelding van een Entity in Charge of Maintenance (ECM) door de aanvrager bij ILT.** Voor het in Nederland rijden met een voertuig is het nodig dat er een onderhoudsverantwoordelijke (ECM) is. Met het

¹⁸⁴ Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0015007/2018-07-28#Hoofdstuk3_Paragraaf4_Artikel36.

¹⁸⁵ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/spoorvoertuigen/registratie>.

aanvraagformulier Beschikking Registratie Spoorvoertuigen kan worden vermeld wie de onderhoudsverantwoordelijke (ECM) voor het voertuig is.

De procedure van toelating van spoorvoertuigen is vastgelegd in de Spoorwegwet (Artikel 36) en vormt in feite de implementatie van regelgeving uit de Europese interoperabiliteitsrichtlijn in de Nederlandse wet. De ILT verleent een vergunning indien wordt voldaan aan de eisen gesteld in artikel 36 van de Spoorwegwet en de eisen in de onderliggende regelgeving, namelijk de eisen in de Regeling Indienststelling Spoorvoertuigen (RIS).

Toezichtssystematiek

Keuringsinstanties: NoBo's en DeBo's

Keuringsinstanties spelen een belangrijke rol in de vergunningverlening. Nadat een fabrikant een opdracht heeft gekregen tot het bouwen van een spoorvoertuig stelt deze zelf een keuringsinstantie aan.¹⁸⁶ Het materieel dient door de keuringsinstantie getoetst te worden aan zowel Europese als nationale eisen door respectievelijk een Notified Body (NoBo) en een Designated Body (DeBo). Er zijn dus twee typen keuringsinstanties: NoBo's en DeBo's:

- **De toetsing aan Europese eisen wordt uitgevoerd door een NoBo aan de hand van de Technical Specifications for Interoperability (TSI) en bestaat uit twee delen.** Ten eerste gaat het om de toetsing van het ontwerp en de ontwikkeling. Wanneer het ontwerp en de ontwikkeling voldoen aan de eisen wordt een certificaat afgegeven: Type Examination Certificate. Ten tweede gaat het om de toetsing van de productie. Wanneer het Type Examination Certificate is behaald, toetst de NoBo het productiesysteem. Wanneer de productie voldoet aan de eisen wordt een Certificate of Conformity verstrekt.
- **De toetsing aan nationale eisen mag alleen worden uitgevoerd door een DeBo.** Deze DeBo toetst op eisen die betrekking hebben op specifieke voorzieningen in Nederland. Het gaat om zogenaamde open points (onderwerpen waarvoor op Europees niveau nog onvoldoende overeenstemming is bereikt waardoor er nog geen gemeenschappelijke eis is gedefinieerd) en om national notified technical rules (NNTR's). Dat zijn punten waarbij de landspecifieke situatie zo afwijkend is dat deze als soort van uitzondering door de lidstaat is aangemeld bij de Europese Commissie, waardoor de lidstaat een nationale eis mag hanteren. De DeBo geeft een verklaring van conformiteit aan nationale eisen af, dat een essentieel bestandsdeel is van de vergunningverlening voor spoorvoertuigen.¹⁸⁷

De ILT erkent keuringsinstanties en houdt er toezicht op. De onderliggende regelgeving omtrent deze keuringsinstanties is vastgelegd in de Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet.¹⁸⁸ Aanvragen voor erkenning worden door de ILT getoetst aan artikel 93 van de Spoorwegwet, de operabiliteitsrichtlijn (2008/57/EG) en aan Modulebesluit (2017/713/EU).¹⁸⁹ De keuringsinstanties hebben bijvoorbeeld de verplichting de ILT jaarlijks te informeren over uitgevoerde werkzaamheden. De keuringsinstanties worden geaudit door de ILT. Volgens de website van de ILT zijn er thans zeven erkende DeBo's: DEKRA Rail B.V., H.H.C./D.R.S. Inspecties B.V., Ricardo Certification B.V., TuMotus GmbH, TÜV Rheinland Rail Certification B.V., TÜV SÜD Nederland B.V. en Belgorail N.V.

Vergunningverlening

Wanneer het materieel aan alle eisen voldoet (dus de Europese eisen én de Nederlandse eisen) verleent de ILT een vergunning die meestal voor onbepaalde tijd wordt afgegeven waarmee het voertuig is toegelaten tot de Nederlandse spoorweginfrastructuur. In het geval van goederenwagons kan er meestal een vergunning

¹⁸⁶ Horvat & Partners (2014). Onderzoek vergunningverlening V250, pagina 11.

¹⁸⁷ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/keuringsinstantie-debo>.

¹⁸⁸ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017709/2005-01-01>.

¹⁸⁹ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/keuringsinstantie-nobo>.

afgegeven worden waarmee het voertuig volledig aan de TSI's kan voldoen. Deze vergunningen zijn daardoor in geheel Europa geldig.

Wanneer overigens de eerste trein van een bepaald type is toegelaten, geldt voor volgende treinen van hetzelfde type niet dezelfde uitgebreide toelatingsprocedure. De aanvrager van de vergunning hoeft enkel een verklaring van de fabrikant te overleggen - de conformiteitsverklaring - waarin deze verklaart dat de trein overeenstemt met het eerder toegelaten type.

Met de 'Beleidsregel vernieuwingen of verbeteringen aan spoorvoertuigen Spoorwegwet 2017' - inmiddels de tweede versie - die in werking is getreden op 17 mei 2018 is meer duidelijkheid gegeven aan spoorwegondernemingen welke veranderingen gelden als een 'vernieuwing of verbetering waarvoor een informatiedossier' moet worden ingediend. In de beleidsregel zijn vijftien gevallen waarvoor geen informatiedossier hoeft te worden ingediend beschreven alsmede vijf gevallen waarbij in elk geval een informatiedossier moet worden ingediend (deze gevallen zullen veelal leiden tot een (nieuwe) vergunning voor indienstelling).

Vanaf 2019, bij de invoering van het vierde Spoorwegpakket, zal de vergunningverlening voor spoorvoertuigen standaard door het Europese Spoorwegbureau worden gedaan via een centraal Europees webportaal. Het blijft overigens een keuze voor de aanvrager bij nationale aanvragen om niet voor ERA maar voor de ILT te kiezen als behandelaar.¹⁹⁰

Bestaande onderzoeken

Een belangrijk kantelpunt in de wijze van vergunningverlening en toelating van spoorvoertuigen is het incident met de Fyra in 2013 en het daarop volgende onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie. Op 15 januari 2013 valt een afdekrooster van de onderkant van een Fyra, de hogesnelheidstrein van de Italiaanse bouwer AnsaldoBreda. De trein rijdt op dat moment via het hogesnelheidsspoor (HSL-Zuid) van Brussel naar Amsterdam. Twee dagen later blijkt ook een andere Fyra flink beschadigd. NS haalt daarop de treinen van het spoor.¹⁹¹

Onderzoek parlementair enquêtecommissie (oktober 2015)

Het incident met de Fyra is aanleiding voor een parlementaire enquête die leidt tot een zeer kritisch rapport dat in oktober 2015 verschijnt. In de publiekssamenvatting van dat rapport merkt de commissie het volgende op over de certificering en toelating van de Fyra: *Over de veiligheid van treinen mag geen twijfel bestaan. De commissie vindt het dan ook schokkend om te zien hoe de toelating van de Fyra's op het spoor is gegaan. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is verantwoordelijk voor de toelating. Maar de ILT toetst alleen op papier; ze inspecteert geen enkele trein. De ILT vertrouwt blindelings op de keuringsinstantie Lloyd's, die zelf ook niet alle treinen inspecteert. Dat Lloyd's door AnsaldoBreda wordt betaald, maakt de keuringen extra kwetsbaar. Signalen van problemen met de Fyra trekt de ILT niet na. Volgens de commissie zijn de activiteiten van de keuringsinstantie en van de ILT te veel gericht op toetsing van processen en te weinig op keuring van de treinen zelf. Het toezicht gaat teveel uit van vertrouwen. De commissie concludeert dat dat vertrouwen is doorgeslagen. De ILT vult haar rol veel te beperkt in. Dat vindt de commissie onaanvaardbaar.*¹⁹² De commissie geeft aanbevelingen over de toelating en het toezicht door de ILT. Zo moet de verantwoordelijke bewindspersoon zorgen voor veranderingen in beleid en gedrag bij de ILT. De ILT moet volgens de commissie een kritische houding aannemen en erop toezien dat veiligheidssystemen van vervoerders aan alle eisen voldoen. De ILT moet keuringsinstanties ook intensiever gaan controleren.¹⁹³

¹⁹⁰ Jaarverslag ILT 2017, p.43 <https://www.ilent.nl/documenten/jaarverslagen/2018/05/16/jaarverslag-ilt-2017>.

¹⁹¹ Parlementaire Enquetecommissie Fyra (2015), De reiziger in de kou, publiekssamenvatting.

¹⁹² Parlementaire Enquetecommissie Fyra (2015), De reiziger in de kou, publiekssamenvatting.

¹⁹³ Parlementaire Enquetecommissie Fyra (2015), De reiziger in de kou, publiekssamenvatting.

Op basis van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie wordt het vergunningverleningsproces voor spoorvoertuigen door ILT aangepast en wordt er meer inhoudelijk en breder getoetst bij de behandeling van sommige aanvragen.

Bij de toelating van de nieuwe sprinters (de zogenaamde FLIRT-treinstellen) voor NS, Abellio en Arriva op het hoofdspoor zijn voor het eerst de aanbevelingen van de Fyra-enquête in praktijk gebracht. Op 16 januari 2017 krijgt het materieel de onvoorwaardelijke toelating tot het spoorwegnet. De volgende 'lessons learned' heeft de ILT toegepast: auditing vanaf fabricageproces, verscherpte controle op keuringsinstanties, reality checks en scherpere beoordeling van (technische) dossiers als onderdeel van de vergunningverlenende audit, proefbedrijf.¹⁹⁴ Er wordt dus intensiever gekeken naar de inhoud van de technische dossiers en betrokkenen worden met regelmaat bevraagd over de inhoud en voortgang. Met het opvolgen van de aanbevelingen wil de ILT naar eigen zeggen het afgeven van ontheffingen en vergunningen beter onderbouwen.

De ILT heeft vervolgens geconstateerd dat verdere optimalisering mogelijk nodig is, omdat de nieuwe aanpak meer capaciteit van de ILT vraagt. De ILT heeft daarom in 2017 een breed programma ingericht over de veranderingen in veiligheidscertificering van spoorwegondernemingen en vergunningverlening voor spoorvoertuigen.¹⁹⁵ In dat programma heeft de ILT de nieuwe werkwijze geëvalueerd, waarbij ook gesprekken zijn gevoerd met de verschillende betrokkenen uit het toelatingsproces. Op basis van reacties van de railbranche is de werkwijze voor de toelating van spoorvoertuigen gewijzigd.¹⁹⁶ De uitkomsten van deze evaluatie zijn door ILT in een bijeenkomst met de sector gecommuniceerd zodat belanghebbenden rekening kunnen houden met de wijzigingen in het toezicht.

¹⁹⁴ Zie: <https://magazines.ilent.nl/jaarverslag-ilt/2016/01/8.1-transport>, Hoofdstuk Rail.

¹⁹⁵ Jaarverslag ILT 2017, p. 43.

¹⁹⁶ Jaarverslag ILT 2017, p. 43.

A.2. Samenvatting percepties

	Indicaties	Contra-indicaties
Doeltreffendheid		
Effectgericht, doelbereik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nederland heeft volgens diverse gesprekspartners een veilig spoorstelsel (indicatoren per afgelegde kilometer). Incidenten zijn zeldzaam. Dit is volgens hen het gevolg van een goede veiligheidscultuur en aan de instandhouding daarvan draagt ook de ILT bij. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Enkele gesprekspartners geven aan dat ze vinden dat de ILT is doorgeschooten na de parlementaire enquête Fyra. Ze zien dat de ILT er bovenop zit in het toelatingsproces, maar vragen zich af wat dit toevoegt aan veiligheid en of de toezichthouder daarmee niet te veel op de stoel van de keuringsinstantie is gaan zitten. Volgens hen is dat niet effectgericht. De ILT geeft aan dat ze naar aanleiding van de aanbevelingen Fyra meer en dieper is gaan kijken en geeft aan dat de scherpere houding van de ILT ertoe leidde dat keuringen werden verbeterd (en noemt bijvoorbeeld een geval waarbij een fabrikant te weinig informatie had verschaft en de ILT dit uiteindelijk constateerde). De nieuwe koers vormt juist weer aanleiding voor de ILT om opnieuw te bezien of er een meer selectieve manier van beoordelen moet komen, passend bij de omvang van het risico (bijvoorbeeld: niet alle achterliggende documenten uit de audit bestuderen maar een selectie van de belangrijkste documenten).
Effectgericht methodiek (risicogericht, prioritering)	<ol style="list-style-type: none"> 3. De ILT geeft aan risicogericht te werken in de zin dat meer capaciteit wordt ingezet op en meer prioriteit wordt gegeven aan complexe aanvragen. 4. Enkele gesprekspartners geven aan dat ze de aanscherping die heeft plaatsgevonden (na de Fyra) bij de toelating (toelating 2.0), bijvoorbeeld bij de toelating van de FLIRT, als positief hebben ervaren. ILT is onderliggende dossiers gaan beoordelen. Ze vragen meer door in de audits. Ze bezoeken ook de treinen (in plaats van alleen een administratieve toets). Door dit te gaan doen in lopende processen (FLIRT) heeft dat wel tot wat wrevel 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Andere gesprekspartners geven aan dat de toezichtmethodiek te ver is doorgeschooten. De ILT is volgens sommige partijen erg regelgedreven (de letter van de wet of procedure volgen in plaats van te werken vanuit de missie naar meer veiligheid). Voorbeelden die stakeholders vervolgens noemen betreffen dan overigens niet de casus die hier centraal staat, maar andere onderdelen van het spoortoezicht.

	<p>geleid bij de sector, want het kostte meer tijd, meer interactie en meer rondes. Deze rol (er dichter bovenop zitten) leidt er volgens deze partijen toe dat er minder kans is dat onderwerpen tussen wal en schip vallen. Wel geven partijen aan dat het van belang is te constateren dat deze ontwikkeling eigenlijk haaks staat op het Europese proces, waarbij meer wordt uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de aanvrager, gebruik makend van de keuringsinstantie(s).</p>	
<p>Effectgericht handhaving</p>	<p>6. Handhaving wordt volgens diverse gesprekspartners formeler ingezet (meer boetes, minder waarschuwingen). 'Cowboys' worden aangepakt volgens betrokkenen, zoals met de intrekking van het certificaat van een goederenvervoerder in 2017 is gebleken.</p>	<p>7. De indruk van de sector is dat de ILT redelijk vlot een last onder dwangsom uitdeelt (waarbij voornamelijk voorbeelden worden genoemd die buiten de scope van deze casus vallen, namelijk handhaving in het geval stilstaande wagons niet binnen acht uur zijn geïnspecteerd, stickers net niet voldoen aan de vereiste afmetingen, de registratie van de positie van treinen niet helemaal synchroon loopt met de rangeerbewegingen.</p>
<p>Missiegedreven</p>	<p>8. Enkele gesprekspartners geven aan dat de ILT in de periode 2012-2017 twee verschillende organisaties was. Onder de vorige IG (tot 2015) lag de nadruk binnen de ILT op het naleven van wet- en regelgeving. Onder de huidige IG werkt de ILT meer risicogericht en wordt er gekeken naar maatschappelijke relevantie. Volgens hen heeft de ILT een risicogestuurde aanpak gehanteerd bij de beoordeling van de veiligheid op tracé Roosendaal-Essen en bij het toelaten van type 6400 Diesellocomotieven op de Betuweroute.</p> <p>9. De ILT zit volgens gesprekspartner eerder aan tafel met de sector, bijvoorbeeld bij het programma om treinbeveiliging te vernieuwen (ERMTS). ILT heeft een meer proactieve houding. Thans is ILT ook bereid om over deeldossiers te spreken (in plaats van alleen over het hele dossier). Dat ervaren betrokkenen als effectief, want hoe eerder er duidelijkheid is hoe eerder bijvoorbeeld een</p>	<p>12. Volgens enkele gesprekspartners is de ILT in sommige gevallen nog erg regelgedreven. Volgens hen richt de ILT zich soms nog te veel op de letter van de wet in plaats van de verbetering van de veiligheid. Daarbij noemen gesprekspartners voorbeelden die niet tot de scope van deze casus behoren (de casus vergunningverlening en toelating spoorvoertuigen), bijvoorbeeld de registratie van de positie van een goederentrein. Een van de geïnterviewden merkt op dat dit niet bijdraagt aan veiligheid, omdat de consequentie hiervan is dat de machinist tussendoor bij elke beweging steeds de locatie van de wagons in een app moet aanpassen. Dat leidt af en dat draagt juist niet bij aan veiligheid. De ILT benadrukt juist dat in het verleden gevaarlijke situaties zijn ontstaan (groot incident bij emplacement Kijfhoek) waarbij de brandweer niet kon optreden omdat niet duidelijk was welke stoffen er in omringende wagons zaten.</p> <p>13. Een van de geïnterviewde partijen die in meerdere landen actief is, geeft aan toezichthouders in andere landen pragmatischer te vinden. In Nederland lijkt het volgen van regels en procedures dominant te zijn,</p>

	<p>vervoerder op zaken kan inspelen. Wel is zichtbaar dat ILT soms ook worstelt met de toepassing van de wet.</p> <p>10. Aandacht voor passieve veiligheid is een voorbeeld van ‘missiegedreven’. Dit onderwerp is namelijk nog niet in de wet verankerd, maar de ILT houdt er wel toezicht op. De ILT geeft aan dat er nog steeds geen nationale normen zijn, maar dat de ILT aanvragers wel op passieve veiligheid is gaan aanspreken omdat er wel internationale normen beschikbaar zijn (en omdat de OVV op dit punt aanbevelingen heeft geformuleerd naar aanleiding van de botsing van een trein in Amsterdam).</p> <p>11. De ILT heeft het resultaat van de kanteling van naleving van de wet naar werken vanuit het effect en maatschappelijk belang als positief te ervaren. De ILT geeft aan ook pragmatisch te zijn en noemt het voorbeeld waarbij nu in een pilot aanvragers voorafgaand aan het leveren van een informatiedossier een A4 met informatie kunnen indienen bij de ILT die door de ILT snel wordt behandeld. In het geval dat blijkt dat er geen informatiedossier nodig is, levert dat veel tijdswinst op bij zowel de aanvrager als de ILT.</p>	<p>waarbij wordt opgemerkt dat dit mogelijk ook het gevolg kan zijn van de hoge dichtheid van het verkeer in Nederland.</p>
<p>Professionaliteit</p>	<p>14. De ILT wordt door veel gesprekspartners gezien als deskundig en professioneel. ‘We kunnen er goed terecht; wat er wordt gezegd is deskundig en professioneel’. Daarbij wordt opgemerkt dat niet iedere ILT-medewerker hetzelfde kennisniveau heeft, maar dat daarop wordt geanticipeerd door de ILT door werkzaamheden bijvoorbeeld door een duo te laten uitvoeren (een meer en een minder ervaren medewerker).</p> <p>15. Wel zijn zorgen over de continuïteit van de kennis bij de ILT in de toekomst. Externe gesprekspartners vangen signalen van ILT-ers die erop duiden dat er straks misschien inspecteurs gaan langskomen die niet meer beschikken over sectorkennis op het gebied van spoor (omdat de inspecteurs moeten gaan rouleren over de</p>	<p>16. Enkele gesprekspartners geven aan dat in het geval van technisch complexe vragen, de beantwoording door de ILT lang duurt en dat dit er vermoedelijk mee samenhangt dat de ILT soms ook moet vertrouwen op de kennis en expertise van ProRail. De toezichthouder in bijvoorbeeld Duitsland beschikt over meer eigen expertise.</p>

	sectoren heen). Er wordt aangegeven dat het complexe toelatingsproces van spoorvoertuigen om inhoudelijke kennis over het spoorstelsel vraagt om als volwaardig gesprekspartner te kunnen fungeren tussen partijen (vervoerders, leveranciers, keuringsinstituten en ProRail).	
Onafhankelijkheid	<p>17. Enkele partijen geven aan dat ze geen aanleiding hebben te veronderstellen dat ILT niet onafhankelijk is.</p> <p>18. De onafhankelijkheid van de ILT van de sectoren waarop ze toezicht houdt wordt niet betwist door gesprekspartners.</p>	<p>19. Enkele gesprekspartners geven aan dat de ILT niet onafhankelijk is van de politieke actualiteit. Bij projecten met een grote politieke zichtbaarheid zit de ILT er bovenop en de vraag is volgens deze gesprekspartners of dat de belangrijkste projecten zijn.</p>
Transparant	<p>20. Alle gesprekspartners wijzen erop dat de ILT transparanter is geworden in de afgelopen jaren. Voorbeelden die worden genoemd zijn de georganiseerde sectorbijeenkomsten. Zo was er een bijeenkomst met vervoerders en keurders in het voorjaar van 2018 waarin resultaten van de evaluatie van het nieuwe vergunningverleningsproces door ILT zijn gepresenteerd en waarin het nieuwe proces is toegelicht. Ook is als positief ervaren is dat de ILT onlangs in een bijeenkomst heeft verteld over haar speerpunten in de spoorsector voor dit jaar (over laad- en losprocessen) en dat de ILT open staat voor vroegtijdig overleg over onderwerpen. Tarieven zijn transparant.</p>	<p>21. Enkele gesprekspartners geven aan dat niet voldoende transparant is hoe de ILT regelgeving interpreteert. Een voorbeeld dat wordt genoemd is de interpretatie van 'passieve veiligheid'. Ze geven ook aan dat de interpretatie afhankelijk is van welke inspecteur er handhaaft en dat inspecteurs bovendien de ene keer zus interpreteren en de andere keer zo. Als voorbeeld van hoe het transparanter kan wordt België genoemd. Zij hebben een gids waarin duidelijk is uitgewerkt wat wordt verwacht van een vervoerder die een vergunning wil krijgen (de ILT heeft dit niet). De ILT geeft aan vroeger ook een dergelijke gids te hebben gehad, maar dat die gids in de termijn van de vorige IG (periode tot en met 2015) is weggehaald omdat regelgeving dermate duidelijk zou moeten zijn dat een dergelijk document niet nodig was (het zou de verantwoordelijkheid van de wetgever/beleidsmaker moeten zijn).</p> <p>22. De website van de ILT wordt niet goed gewaardeerd. Het is voor stakeholders uit de spoorsector lastig om de juiste informatie te vinden en er ontbreekt informatie over wat stappen zijn die in een proces moeten worden doorlopen. De ILT erkent dat informatie over vergunningverlening en de processtappen moeilijk te vinden is op de website en geeft aan dat het goed zou zijn als de inhoud van de website wordt doorgelicht met het oog op de gebruiker.</p> <p>23. Voorts is opgemerkt door enkele gesprekspartners dat onduidelijk was bij welke aanvragen van vergunningen de diepgaande procedure (met specialistensessie) zou worden doorlopen en bij welke niet. Dat was</p>

		lastig voor hen, omdat dit wel invloed heeft op de omvang van het werk voor de sector en de planning.
Empowering	24. Veel gesprekspartners geven aan dat het verantwoordelijkheidsbesef in sector toeneemt, onder meer ook doordat de 'cowboys' in de sector worden aangepakt.	25. Tegelijkertijd wordt door een enkele partij als voorbeeld genoemd dat machinisten (van verschillende vervoerders) elkaar soms waarschuwen dat ILT staat te controleren, zodat machinisten de controle kunnen ontwijken. Dat is geen goed voorbeeld van empowering.
Samenwerking	26. Gesprekspartners hebben de indruk dat de ILT goed samenwerkt met andere Nederlandse toezichthouders, bijvoorbeeld met de Inspectie SZW.	27. Gesprekspartners zijn kritisch over de samenwerking tussen ILT en de 'buitenlandse ILT's' bij cross border vraagstukken. Deze samenwerking laat volgens diverse gesprekspartners te wensen over, waarbij wordt opgemerkt dat dit de ILT niet (of niet alleen) is aan te rekenen. De niet goed lopende samenwerking blijkt volgens gesprekspartners bijvoorbeeld als de toezichthouders voor internationale materieelprojecten bijeen moeten komen: dat gaat niet vanzelf.
Doelmatigheid		
Efficiënt georganiseerd	28. Veel externe gesprekspartners geven aan dat ze weinig zicht hebben in de interne organisatie van de ILT. 29. Een gesprekspartner geeft aan dat het efficiënt is dat er overleg met de ILT mogelijk is, om af te stemmen wanneer er een grote hoeveelheid werk aankomt voor de ILT (bijvoorbeeld vergunningaanvragen). Zo kan de ILT daar rekening mee houden bij de planning van de werkzaamheden. 30. De ILT geeft aan dat er een omslag wordt gemaakt door te kijken naar het uniformeren van het proces vergunningverlening over de verschillende sectoren heen, maar dat dit proces nog weerbarstig is en de systemen nog niet goed genoeg zijn. 31. De ILT geeft aan een gebrek aan capaciteit te ervaren, waardoor er meer ad hoc wordt gewerkt. De vervanging van personeel is niet goed genoeg geregeld, omdat er pas	32. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat zij worden gehinderd in hun doelmatigheid als gevolg van de wijze waarop Nederland omgaat met regelgeving. In andere landen (Duitsland, België, Zweden) is ervoor gekozen om de set van eisen waaraan nieuwe treinen moeten voldoen te bevriezen bij het begin van het vergunningstraject. In Nederland wordt dat niet gedaan. Volgens stakeholders leidt dit tot ondoelmatigheid, omdat in het geval van veranderende regelgeving tijdens de procedure nog zaken aangepast moeten worden.

	geworven mag worden nadat personeel is uitgestroomd, wat een goede kennisoverdracht bemoeilijkt.	
Doorlooptijden (snelheid)	<p>33. In de spoorsector zijn de gesprekspartners over het algemeen positief over de snelheid die ILT betracht bij de uitvoering van haar werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening materieel. De ILT-adviseurs worden gezien als betrokken en geven zich rekenschap van het belang van snelheid. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de ILT de formele termijnen niet volledig benut, maar vaak voor de deadline klaar is. Snelheid is ook van belang volgens deze betrokkenen, omdat er bijna altijd sprake is van werken naar een deadline.</p> <p>34. In aanvulling daarop geeft de ILT aan dat bij vergunningaanvragen vaak incomplete dossiers worden ingediend en dat die vervolgens worden aangevuld (compleet gemaakt). De markt lijkt volgens de ILT dan soms te verwachten dat de ILT heel snel na het compleet worden van het dossier de aanvraag al heeft behandeld, terwijl eigenlijk de klok pas zou moeten gaan lopen nadat het dossier compleet is.</p> <p>35. Voorts geeft de ILT aan een gebrek aan capaciteit te ervaren (wat gevolgen heeft voor het kunnen halen van termijnen). Ook geeft de ILT aan dat managementinformatie op dit moment onvoldoende beschikbaar is, bijvoorbeeld als het gaat om doorlooptijden van vergunningen.</p>	<p>36. Tegelijkertijd noemen gesprekspartners ook voorbeelden waarbij soms onverklaarbaar lang gewacht moet worden op de ILT. Zo geeft een stakeholder aan al bijna een half jaar aan het wachten te zijn op een verslag van een audit door de ILT (om aan de hand daarvan verbeteringen te kunnen doorvoeren). Ook moet volgens betrokkenen soms lang worden gewacht op het antwoord op een vraag die aan ILT is gesteld. De ILT geeft daarover aan dat aanvragers doorgaans haast hebben in hun proces en dat zij daarom wensen dat de ILT snel antwoord geeft op hun vragen.</p>
Administratieve lasten	<p>37. Gesprekspartners vinden de administratieve lasten 'normaal'. Het is niet (veel) anders dan ze gewend zijn in bijvoorbeeld andere landen.</p>	
Governance		

	<p>38. Onder vorige IG (tot en met 2015) was er nauwelijks overleg en contact tussen ILT en het beleidsdepartement (minimale invulling van het contact). Onder de nieuwe IG (vanaf 2016) is het overleg en contact op de verschillende niveaus weer hersteld en zowel het departement als de ILT zijn over het algemeen positief over deze ontwikkeling.</p>	<p>39. Een gesprekspartner geeft aan de ILT en lenW als twee eilanden te zien, waartussen weinig afstemming plaatsvindt. Andere gesprekspartners benadrukken juist weer zich af te vragen of de ILT zich niet te veel laat leiden door de politieke actualiteit (en op dat punt dus meer een eiland zou moeten zijn).</p> <p>40. Het departement geeft aan dat het overleg ten tijde van de nieuwe TWO (tijdelijke werkorganisatie) is gestopt en dat daar nog niets voor in de plaats is gekomen. Ook wordt aangegeven dat ILT soms verstek laat gaan bij regelgevingsoverleg met lenW en ProRail, terwijl juist dat een overleg is waar kan worden gesproken over (aanpassing van) regelgeving. De ILT geeft aan dat niet alle overleggen toegevoegde waarde hebben, maar aanwezig te zullen zijn bij het volgende overleg.</p> <p>41. De ILT geeft aan dat de contacten met beleid goed zijn, maar vanuit de ILT wordt door een enkeling ook het signaal gegeven dat contacten soms weerbarstig zijn en dat het soms knelt als het gaat om de inhoudelijke expertise en de plek waar de beslissingen worden gemaakt. lenW zoekt weinig contact met de inhoudelijke afdelingen van de ILT en dat wordt gezien als een gemiste kans door ILT-ers.</p>
--	--	--

Koerswijzing

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- Dat er sprake is van een koerswijziging wordt door de externe stakeholders op veel fronten nog niet of niet echt opgemerkt. Sommige gesprekspartners zijn de hoogte dat er een koerswijziging is, andere gesprekspartners niet.
- De gesprekspartners die op de hoogte zijn hebben moeite aan te geven wat er veranderd is, op één punt na. Het grote verschil dat zij zien tussen de ILT van nu en de ILT van enkele jaren geleden is dat de ILT nu meer en vroegtijdiger in overleg treedt met de sector. De ILT is transparanter geworden en organiseert sectorbijeenkomsten waar bijvoorbeeld uitleg wordt gegeven over toepassing van regelgeving en waar input voor de prioriteitstelling wordt opgehaald. Ook noemen zij de Fyra-enquête, die er naar hun mening toe heeft geleid dat de ILT strenger en intensiever is gaan controleren, misschien zelfs te streng en intensief.
- Tegelijkertijd is transparantie volgens dezelfde stakeholders nog een belangrijk punt van aandacht. Nederland heeft geen toelatingsgids zoals België. Nederland kan technische vragen niet zo snel beantwoorden als in Duitsland (en antwoorden zijn weinig bindend). In Nederland wordt het beoordelingskader bij de vergunningaanvraag niet 'bevroren' terwijl dat in andere landen wel gebeurt.

- De Fyra is volgens betrokkenen het meest duidelijke kantelpunt in het functioneren van de ILT. Volgens sommigen is de ILT na de Fyra-enquête doorgeschoten. ILT is actiever geworden en stelt meer vragen, terwijl de Europese regelgeving juist uitgaat van vertrouwen in de keuringen die worden verricht door keuringsinstanties. Ze doen volgens sommige stakeholders het werk van de keuringsinstantie over en zijn te diep de techniek ingedoken (specialistensessies). Andere stakeholders benadrukken dat het juist goed is dat de ILT er zo bovenop zit.

B. Casus. Toezicht Schiphol

In deze casus richten we ons op het toezicht op Schiphol op basis van het Luchthavenindelingbesluit (LIB) en het Luchthavenverkeersbesluit (LVB). We richten ons dus niet op de (Europese) regelgeving waar Air Navigation Service Providers (ANSPs), operators en luchtvaartmaatschappijen (SAFA/SANA) zich moeten houden.

B.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

De ILT is toezichthouder voor de wetgeving op het gebied van veiligheid en milieu op en rond luchthaven Schiphol. In hoofdstuk 8 van de Wet Luchtvaart zijn de verplichtingen voor (het gebruik van) luchthaven Schiphol vastgelegd.¹⁹⁷ In onderliggende wet- en regelgeving wordt invulling gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet Luchtvaart. Dit betreft:

- **Het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).**¹⁹⁸ Het LIB bevat regels over de bestemming en het gebruik van grond op en rond de luchthaven Schiphol. De handhaving van bepalingen uit het LIB geschiedt aan de hand van bestemmingsplannen en is daarom primair de taak van de gemeenten. De ILT is verantwoordelijk voor de handhaving van de hoogtebeperkingen in het LIB, zoals opgenomen in artikel 2.2.2 en 2.2.2a (bijvoorbeeld voor kranen of mobiele objecten).
- **Het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB).**¹⁹⁹ In het LVB zijn regels opgenomen die grenswaarden vormen waar Schiphol, LVNL en de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen. Het betreft onder meer regels voor:
 - Gebruik luchtverkeerswegen en minimale vlieghoogte (artikel 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.3).
 - Beschikbaarstelling van het banenstelsel (artikel 3.1.4);
 - De beschikbaarheid van stroomaansluitingen op afhandelingsplaatsen ter vervanging van het gebruik van de Auxiliary Power Unit (APU) van het vliegtuig (artikel 3.2.2);Grenswaarden zijn vastgesteld voor:
 - Externe veiligheidsrisico (artikel 4.1.1);
 - Totale geluidbelasting (Lden) (artikel 4.2.1);
 - Totale geluidbelasting 's nachts (Lnight) (artikel 4.2.2);
 - De uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken (artikel 4.3.1).
- **Besluit slotallocatie.**²⁰⁰ Schiphol is een slotgealloceerde luchthaven. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen alleen van Schiphol gebruik mogen maken als zij voor een bepaald 'slot' toestemming hebben gekregen om te starten of te landen.
- **De Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol.**²⁰¹ In deze regeling is vastgelegd welke gegevens door Schiphol en LVNL aan de ILT moeten worden verstrekt ten behoeve van het toezicht. Het gaat dan bijvoorbeeld over gegevens over het banengebruik, geluidbelasting en meteorologische condities.

Toezichtssystematiek

Voordat een nationale luchthaven mag worden geopend dient deze aan een aantal vergunningsvoorwaarden te voldoen. De ILT controleert deze voorwaarde waarna een vergunning wordt afgegeven. In deze casus richten we ons op het toezicht en niet op deze vergunningverlening.

¹⁹⁷ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005555/2018-07-28#Hoofdstuk8>.

¹⁹⁸ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014329/2018-01-01>.

¹⁹⁹ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014330/2016-07-15>.

²⁰⁰ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009035/2009-11-01>.

²⁰¹ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014722/2014-10-16>.

Bij de beschrijving van de toezichtssystematiek van de ILT op luchthaven Schiphol maken we onderscheid tussen het toezicht op het veiligheidsmanagementsysteem, het toezicht op de inrichting van de luchthaven, het toezicht op het beschikbaar stellen van gegevens (zoals vastgelegd in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol), het toezicht op de regels en grenswaarden in het LVB, de regels met betrekking tot de hoogte van objecten (zoals vastgelegd in het LIB), en het toezicht op slotgebruik. Zoals hiervoor aangegeven vallen bredere toezichtsactiviteiten die plaatsvinden op Schiphol (zoals toezicht ANSP, toezicht luchtvaartmaatschappijen) buiten de scope van deze casus.

Veiligheidsmanagementsysteem

Nationale luchthavens (in dit geval Schiphol) dienen te beschikken over een veiligheidsmanagementsysteem.²⁰² In het veiligheidsmanagementsysteem zijn afspraken met partijen die actief zijn op de luchthaven over de veiligheid vastgelegd en is beschreven hoe de luchthaven controleert of de partijen aan de afspraken voldoen. Zo is er bijvoorbeeld een convenant gesloten met grondafhandelaren. De ILT houdt toezicht op het veiligheidsmanagementsysteem door periodiek audits uit te voeren.

Inrichting luchthaven

De ILT inspecteert of de luchthaven Schiphol voldoet aan de inrichtingseisen die gelden voor luchthavens op grond van internationale wet- en regelgeving.²⁰³ Het haat bijvoorbeeld over regels met betrekking tot:

- Draagkrachtberekeningen van startbanen;
- Stroefheid van startbanen;
- Organisatie van brandweerdiensten;
- Aanduidingen van gesloten (rij)banen op de luchthaven;
- De preventie van vogelaanvaringen.

Daarbij kan de ILT ontheffingen verlenen indien wordt afgeweken van deze wettelijke bepalingen.

Levering gegevens door Schiphol en LVNL

De ILT voert audits uit om te controleren of de processen bij Schiphol en LVNL zodanig zijn ingericht dat de gegevens die aan de ILT worden verstrekt aan de eisen voldoen.

De ILT controleert of de gegevens volledig en tijdig worden verstrekt. In 2017 heeft Schiphol de gegevens tijdig en volledig verstrekt. LVNL heeft in 2017 één keer de gegevens te laat verstrekt.²⁰⁴

Toezicht regels en grenswaarden LVB

In het LVB zijn een aantal regels opgenomen. De ILT voert hoofdzakelijk controles uit op basis van de door Schiphol en LVNL geleverde gegevens. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- **Afwijkingen van luchtverkeerwegen en minimum vlieghoogte door gezagvoerders.** De ILT controleert afwijkingen op basis van de gegevens die door LVNL worden aangeleverd en op basis van het vliegtuigvolgsysteem. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen nacht (23:00 tot 6:00) en dag. Op basis van dit onderzoek is in 2017 geconstateerd dat in vijftien gevallen 's nachts een afwijkende hoogte is gevlogen door toedoen van de vlieger. Dertien luchtvaartmaatschappijen hebben naar aanleiding hiervan een brief ontvangen. Voor de dagperiode zijn bij vier luchtvaartmaatschappijen risicogebaseerde controles uitgevoerd waarbij geen afwijkingen zijn geconstateerd.

²⁰² Zie: artikel 8.9 en 8.12 van de Wet luchtvaart en (EU)139/2014.

²⁰³ Veel van deze bepalingen liggen vast in Annex 14: Aerodromes.

²⁰⁴ Zie handhavingsrapportage Schiphol 2017, pagina 19.

- **Afwijkingen beperkingen banenstelsel.** LVNL meldt aan de ILT afwijkingen van het baangebruik met reden (bijvoorbeeld weersomstandigheden of onderhoud aan een alternatieve baan). In 2017 is in ongeveer 10,5% van de landingen en 2,4% van de starts 's nachts afgeweken van de beperkingen. ILT heeft de afwijkingen gecontroleerd en waar nodig onderzocht. Daaruit blijkt dat er geen onrechtmatigheden naar voren zijn gekomen.²⁰⁵
- **Taxiën met één uitgeschakelde motor.** De ILT geeft aan dat regels met betrekking tot taxiën met één uitgeschakelde motor niet handhaafbaar zijn.²⁰⁶
- **Vaste stroomaansluiting.** In een convenant is vastgelegd dat Schiphol toeziet op het gebruik van de vaste stroomaansluiting. De ILT ziet toe op Schiphol door periodiek inspectieresultaten te bespreken. In 2017 zijn er acht overtredingen geconstateerd op basis waarvan de ILT twee luchtvaartmaatschappijen een waarschuwingsbrief heeft gestuurd.²⁰⁷

Ook voor de grenswaarden geldt dat de ILT toezicht houdt door de gegevens die worden aangeleverd door Schiphol en LVNL te controleren:

- **Risicogewicht.** Het NLR berekent op basis van het in de wet vastgelegde berekeningsvoorschrift het risicogewicht. In 2017 bleef Schiphol onder de wettelijke grenswaarde voor het risicogewicht.
- **Geluidbelasting.** Het NLR berekent op basis van de gegevens van Schiphol en LVNL de totale geluidbelasting 's nachts en overdag en de geluidbelasting op een aantal handhavingspunten rond Schiphol. Op vier handhavingspunten is in 2017 geconstateerd dat de totale maximale geluidsbelasting is overschreden en op één handhavingpunt is de geluidsbelasting voor de nachtperiode overschreden. Voor vier van de vijf handhavingspunten heeft de inspectie geconstateerd dat de overschrijding het gevolg was van het vliegen volgens het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS). Daarom zijn voor deze punten geen maatregelen opgelegd. Voor één handhavingpunt heeft de ILT aangegeven voornemens te zijn maatregelen te nemen. Na het delen van de zienswijze van LVNL en Schiphol is geconstateerd dat de afwijking het gevolg was van het vliegen volgens het NNHS en is ook voor dit punt afgezien van een maatregel.
- **Lokale verontreinigende stoffen.** De NLR berekent de relatieve gerealiseerde emissie van vijf verontreinigende stoffen. In 2017 is voor geen van deze stoffen de grenswaarde overschreden.

Op grond van de Wet luchtvaart kan de luchthaven Schiphol een verzoek indienen voor een vrijstelling van een regel in het LVB en/of vervangende grenswaarden. Mogelijke redenen voor een dergelijk verzoek zijn een bijzonder voorval of groot baanonderhoud waarbij het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd, of een experiment. De ILT beoordeelt een dergelijk verzoek en kan een afwijkende grenswaarde toestaan.

Toezicht hoogtebepalingen

De ILT voert inspecties bij obstakels uit op basis van meldingen van derden of na melding van vermoeden van een hoogteoverschrijding door Schiphol. In 2017 zijn er geen meldingen geweest. Daarnaast kan ILT ontheffingen verlenen voor op te richten obstakels na een veiligheidsanalyse.

Handhaving slots

Als luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk afwijken van het toegewezen slot is sprake van slotmisbruik. De ILT richt zich bij het toezicht op slotmisbruik op overtredingen in de nacht omdat deze meer geluidhinder tot gevolg hebben. De ILT voert correctieve gesprekken en legt last onder dwangsom op aan luchtvaartmaatschappijen bij overtreding. In 2017 hebben acht correctieve gesprekken plaatsgevonden en is

²⁰⁵ Zie handavingsrapportage Schiphol 2017, pagina 29.

²⁰⁶ Zie handavingsrapportage Schiphol 2017, pagina 30.

²⁰⁷ Zie handavingsrapportage Schiphol 2017, pagina 33.

negen keer een last onder dwangsom opgelegd. In vier gevallen is de last onder dwangsom geïnd vanwege een nieuwe overtreding (in totaal betrof het € 255.000,-).²⁰⁸

Bestaande onderzoeken

Veiligheid vliegverkeer Schiphol (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017)

In april 2017 publiceerde de OVV het rapport 'Veiligheid vliegverkeer Schiphol'. In het rapport gaat de OVV onder andere in op de rol van de ILT. Uit dit rapport komen de volgende conclusies:²⁰⁹

- De luchthaven Schiphol heeft in 2014 als eerste Europese luchthaven een certificering volgens EASA-norm verkregen. Vanwege deze certificering laat de ILT meer over aan de eigen verantwoordelijkheid van de luchthaven Schiphol.
- Bij de toezicht op het vliegverkeer op en rond Schiphol ligt de nadruk op systeemtoezicht. Hierdoor is bij de ILT vakinhoudelijke kennis verloren gegaan.
- De ILT heeft slechts beperkt zicht op de veiligheidseffecten van opeenvolgende veranderingen aan het ATM-systeem (Air Traffic Management).
- Het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) functioneert niet als terugkoppelingsmechanisme voor beleid en toezicht en als instrument om proactief risico's in kaart te brengen. Dit vormt een tekortkoming in het veiligheidssysteem van de luchtvaart op en rond Schiphol.
- Door het verlies van deskundigheid op het gebied van veiligheid bij de beleidsafdeling van het ministerie van IenW en bij de ILT heeft LVNL een kennisvoorsprong. Bij het toezicht op LVNL is de ILT te afhankelijk van de kennis van de onder toezicht staande partij.
- De capaciteit en vakinhoudelijke kennis van de ILT zijn onvoldoende om effectief toezicht te houden op de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol.

Mede op basis hiervan beveelt de OVV onder meer aan de minister aan:²¹⁰

- De veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol in zijn geheel in kaart te brengen.
- Handhaafbare normen en doelen voor veiligheid op en rond de luchthaven vast te stellen en deze te gebruiken om de veiligheid permanent te verbeteren.
- Veiligheidsaspecten van het vliegverkeer actief te monitoren en regelmatig trendanalyses uit te voeren.
- De effectiviteit van het toezicht op het vliegverkeer op en rond Schiphol te vergroten door meer menskracht en middelen in te zetten, door te investeren in de inhoudelijke kennis van toezichthouders, door meer inhoudelijke inspecties te laten plaatsvinden en door het functioneren van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen te verbeteren.
- De gezamenlijke strategische veiligheidsvisie van de LVNL, Schiphol Group en luchtvaartmaatschappijen te bewaken en zo nodig bij te sturen.

Audits

De ILT voert interne audits uit en wordt geaudit door EASA en ICAO. Daarnaast worden audits uitgevoerd in het kader van de ISO-certificering.

	Wanneer	Afwijkingen	Aard bevindingen
ISO 9001:2008 (TUV)	2014	Eén	Terugkoppeling naar wet- en regelgeving in Mavim ontbreekt
ISO 9001:2008 (TUV)	2016	Geen	

²⁰⁸ Zie handhavingsrapportage Schiphol 2017, pagina 18.

²⁰⁹ Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), Veiligheid vliegverkeer Schiphol, pagina 126 en 130.

²¹⁰ ²¹⁰ Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), Veiligheid vliegverkeer Schiphol, pagina 142

ISO 9001:2008 (TUV)	2017	Geen	
Intern in het kader van ISO 9001:2008	2013	Twee (minor)	Ontbreken collegiale toets en gebrek aan corrigerende maatregelen naar aanleiding KTO 2011.
Intern in het kader van ISO 9001:2008	2014 september	Vier niet-conformiteiten	Werkwijze kamervragen en CARPAR
Intern in het kader van ISO 9001:2008	2015	Bevindingen: 25	
Intern in het kader van ISO 9001:2008	2016 september	Vier niet-conformiteiten	Met name betrekking op planning en procedures.
Intern in het kader van ISO 9001:2008	2016 november	Zes niet-conformiteiten	Met name betrekking op het vastleggen van procedures en werkbeschrijvingen

B.2. Samenvatting percepties

	Indicaties	Contra-indicaties
	Doeltreffend	
Effectgericht: doelbereik	<ol style="list-style-type: none"> 1. De ILT vormt een belangrijke en onmisbare schakel in het veiligheidssysteem rondom Schiphol. 2. Over het algemeen zijn gesprekspartners van mening dat de ILT met een duidelijk doel voor ogen opereert. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Gesprekspartners binnen en buiten de ILT vinden het lastig om de bijdrage van de ILT aan de veiligheid te duiden. 4. Er zijn zorgen over de mate waarin de ILT momenteel haar doel bereikt. De ILT verliest autoriteit op het gebied van luchtvaart en deskundig personeel stroomt uit en op managementniveau worden nieuwe managers van andere afdelingen geplaatst en/of worden medewerkers met inhoudelijke kennis worden op managementposities geplaatst waardoor de kennis niet meer op de werkvloer beschikbaar is. 5. Buitenstaanders geven aan dat in de tijdelijke werkorganisatie is niet duidelijk waar bepaalde, internationaal vooraanstaande, verantwoordelijkheden zijn belegd (zoals de National Supervisory Authority - NSA). Als de ILT in (internationale) audits onvoldoende duidelijk kan maken hoe deze functies zijn belegd, kan dit gevolgen hebben voor het internationale aanzien van de veiligheid in de luchtvaartsector in Nederland en daarmee voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector. Onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zijn meer gezaghebbend. Omdat deze gezaghebbendheid bij de ILT ontbreekt dreigt de ILT-luchtvaart een speelbal van politiek te worden. Indien deze situatie tijdelijk is heeft dit geen directe gevolgen voor de veiligheid. Echter, gesprekspartners merken op dat er een risico ontstaat als er langdurig een schakel (de ILT) in het veiligheidssysteem ontbreekt. 6. De ILT geeft aan dat de ILT in Europa niet meer als autoriteit op het gebied van luchtvaart wordt gezien, waar dat in het verleden wel zo was. Dat komt volgens de ILT door het verlies van kennis en kennisuitwisseling in internationale fora.

Effectgericht: methodiek (risicogericht, toezichtsmethodiek en prioritering)

7. Risicogericht

- a. De ILT verzamelt veel data van voorvallen in de luchtvaartsector binnen het Analyse Bureau Luchtvaartvoorvallen (ABL). Hiervoor wordt een gestandaardiseerd Europees format gehanteerd.
- b. Na het onderzoek van de OVV over de veiligheid op Schiphol lijkt het ABL meer aandacht te krijgen binnen de ILT.

8. Risicogericht

- a. Gesprekspartners zijn kritisch op de output, in de vorm van analyses van het ABL. Het aantal analyses is beperkt en de inhoud is beperkt afgestemd op de doelgroep (grote luchtvaart, general aviation, et cetera) waardoor analyses beperkt of niet bruikbaar zijn voor de sector om veiligheid te vergroten. Gesprekspartners denken daarom dat de risicoanalyses ook de ILT beperkt in staat stellen om te bepalen waar de risico's het grootst zijn.

9. Toezichtsmethodiek en prioritering

- a. De ILT zet nog veel inspecties in om toezicht uit te voeren. Volgens enkele gesprekspartners zijn deze inspecties van beperkte waarde omdat het veiligheidsniveau in de luchtvaart zodanig is dat op basis van individuele inspecties moeilijk een tekortkoming in de procedures kan worden vastgesteld. Tekortkomingen worden dan gezien als op zichzelf staande gebeurtenissen. Om trends vast te stellen zijn grote hoeveelheden data nodig die door middel van audits worden getoetst. Het zou effectiever zijn als de ILT minder op (product)inspecties en meer op dit soort systeeminspecties (audits/gesprekken) inzet.
- b. De luchtvaart is een internationale sector. Het is daarom belangrijk dat verschillende landen dezelfde aanpak hanteren om de concurrentiepositie te behouden. Daarbij dragen buitenlandse bedrijven ook voor een belangrijk deel bij aan de veiligheid en de duurzaamheid van de luchtvaartsector in Nederland. Deze buitenlandse bedrijven moeten gelijk worden behandeld in het toezicht (bijvoorbeeld SAFA-inspecties).
- c. Prioritering lijkt nu nog beperkt plaats te vinden op basis van risicoanalyse. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de luchtvaartsector niet als één sector kan worden gezien. General Aviation vraagt om een andere aanpak en prioritering dan de grote luchtvaart. De ILT heeft daar nu niet altijd voldoende oog voor.
- d. De sector moet regelmatig aandringen bij de ILT om bepaalde zaken prioriteit te geven, omdat de sector anders nadelige bedrijfseconomische gevolgen ondervindt. Bijvoorbeeld omtrent wijzigingen in het kader van

		<p>change management van Schiphol AAS. De ILT haalt daar regelmatig de normen (6 weken) niet. Dat leidt ertoe dat veranderingen (bijvoorbeeld bouw nieuwe terminal) moeten worden uitgesteld met gevolgen voor de operaties van de luchthaven.</p> <p>e. In het gesprek met de ILT wordt aangegeven dat er zorgen zijn over de integrale wijze waarop de ILT de toezichtsmethodiek momenteel inricht. Deze lijkt meer gericht op reparatie van incidenten achteraf dan op het voorkomen van incidenten.vooraf. Juist in de luchtvaartsector is het belangrijk en gebruikelijk om te focussen op preventie in plaats van correctie achteraf. In vergunningverlening wordt vooraf preventief meegedacht. Bij handhaving wordt achteraf gecheckt of het klopt. Door vergunningverlening los te koppelen wordt het minder mogelijk om vooraf preventief bij te sturen.</p>
<p>Effectgericht: Handhaving</p>	<p>10. De meeste gesprekspartners geven aan dat de ILT niet terughoudend lijkt om handhavingsinstrumenten in te zetten. Het inzetten van een handhavingsinstrument is vaak een uiterste middel waar gesprek aan vooraf gaat. Dat wordt gezien als een goede aanpak.</p>	<p>11. Enkele gesprekspartners geven aan dat de ILT zich laat beïnvloeden door het ministerie bij het vaststellen van de wijze van handhaven. Het voorbeeld hiervan is het anticiperend handhaven op de geluidsnormen rond Schiphol. Volgens een aantal gesprekspartners is de keuze om anticiperend te handhaven voornamelijk gemaakt en niet door de ILT. De ILT herkent dit en geeft aan dat aan het ministerie eerst in een brief aan de Tweede Kamer heeft aangegeven dat anticiperend zou worden gehandhaafd voordat de ILT daadwerkelijk anticiperend is gaan handhaven.</p> <p>12. Op het moment dat beslissingen genomen dienen te worden die complexer van aard zijn kan het lang duren voordat er intern overeenstemming is bereikt. Gesprekspartners hebben de indruk dat dit komt door de afstemming binnen de ILT en de afstemming met het ministerie van IenW die veel tijd vergt.</p>
<p>Missiegedreven</p>	<p>13. Na wij in het gesprek de uitgangspunten van de koers hebben gedeeld, zijn gesprekspartners over het algemeen positief over de nieuwe missie van de ILT (koers).</p>	<p>15. Nagenoeg alle gesprekspartners buiten de ILT zijn inhoudelijk niet bekend met de koers. De koerswijziging wordt vooral omschreven als: ‘weer een reorganisatie’.</p>

	<p>14. Gesprekspartners staan achter de keuze om een methodiek als de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) in te zetten om te prioriteren.</p>	<p>16. De missie wordt als positief gezien maar moet niet ten kosten gaan van wettelijke taken. Deze zijn vastgelegd in Europese en internationale verdragen. Nederland zal zich hieraan moeten houden om goed te blijven scoren op het gebied van veiligheid in de luchtvaart.</p>
<p>Professionaliteit</p>	<p>17. Gesprekspartners zijn positief over de gedrevenheid en deskundigheid van individuele medewerkers gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode (2012-2017).</p> <p>18. Door de ILT wordt tevens aangegeven dat individuele medewerkers gedreven en deskundig zijn.</p>	<p>19. Gesprekspartners hebben zorgen over de continuïteit van kennis door:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. uitstroom als gevolg van vergrijzing en de onzekere situatie rond de reorganisatie. b. beperkte borging van kennis in de organisatie (in procedures / afspraken / wet- en regelgeving) waardoor continuïteit afhankelijk is van individuele medewerkers. c. Complexiteit om nieuwe mensen te vinden (veel vacatures, weinig personeel). <p>20. Dit leidt ertoe dat het kennisniveau bij de ILT afneemt en afhankelijkheid ontstaat van partijen met kennis in de sector (die tevens onder het toezicht van de ILT staan). Dat vormt een risico voor het onafhankelijke oordeel dat de ILT over onder toezicht staande partijen moet kunnen geven.</p> <p>21. De ILT herkent en erkent de beelden. Aangegeven wordt dat dit bij luchtvaart speelt sinds het opgaan van de ILT in één organisatie in 2012. Het is lastig om nieuw deskundig personeel aan te trekken waardoor op veel dossiers nu nog maar één persoon met de benodigde kennis over is.</p>
<p>Onafhankelijkheid</p>	<p>22. Gesprekspartners geven over het algemeen aan dat de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van de sector voldoende geborgd is.</p>	<p>23. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat de luchtvaartwereld een kleine wereld is waardoor inspecteurs of een verleden hebben in de sector, of na hun tijd bij de ILT bij een onder toezicht staande gaan werken. Hierdoor kan de schijn ontstaan dat iemand dan niet helemaal onafhankelijk is van de sector.</p> <p>24. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat inspecteurs onder druk staan van de sector om juridisch tot oplossingen te komen. Dit kan ertoe leiden dat gesprekspartners met voorstellen voor oplossingen komen die vervolgens door inspecteur worden overgenomen. Deze oplossingen zijn volgens</p>

		<p>gesprekspartners buiten de ILT in de geest van de wet maar niet helemaal volgens de letter van de wet.</p> <p>25. Uit het gesprek met ILT blijkt dat inspecteurs de druk herkennen maar dat altijd alleen naar een oplossing wordt gezocht die binnen de kaders van de wet mogelijk is.</p>
Transparantie	26. Over het algemeen geven gesprekspartners aan dat de ILT transparant is.	<p>27. De ILT is weinig transparant over besluitvorming. Besluiten kunnen lang duren en er worden geen procesupdates gegeven. Gesprekspartners geven aan dat dan navraag nodig is.</p> <p>28. Na de overgang naar de tijdelijke werkorganisatie is onduidelijk wie bij de ILT moet worden benaderd voor welk onderwerp. Als er geen bestaande contacten zijn die kunnen worden benut is de ILT slecht benaderbaar.</p>
Empowering	29. Gesprekspartner geven aan dat de vertrouwensrelatie is verbeterd de afgelopen jaren. Er was een periode dat er nauwelijks tot geen contact was met de ILT. Nu is er weer regelmatig overleg. Ook werd goed samenwerkt rond het behalen van het veiligheidscertificaat voor Schiphol in 2014.	30. Gesprekspartners geven aan dat het vertrouwen nu sterk gebouwd is op individuele personen, maar nog weinig borging kent binnen de organisatie. Het De vertrouwensrelatie is daarmee kwetsbaar voor verandering.
Samenwerking		<p>31. De samenwerking tussen overheidsorganisaties in Nederland zou beter kunnen. Ten eerste wordt beperkt samengewerkt met andere toezichtshouders (EASA, I-SZW, et cetera) en ten tweede wordt vaak van de ene naar de andere overheidsinstantie doorverwezen.</p> <p>32. De ILT zou zich meer kunnen laten zien vanuit de deskundigheid in internationaal overleg zodat het belang van Nederland beter kan worden behartigd.</p>
Doelmatig		
Efficiënt georganiseerd		33. De ILT heeft te maken gehad met verschillende taakstellingen. Dit is duidelijk terug te zien in het toezicht op Schiphol. De capaciteit is beperkt, complexe dossiers blijven liggen en de frequentie van audits neemt af. Om met de taakstellingen om te gaan kon de ILT niet anders dan efficiënt werken. Er is een aantal indicaties dat aangeeft dat dit streven naar efficiëntie is doorgeslagen.

		<ul style="list-style-type: none"> a. Er worden alleen vervolgvragen gesteld wanneer een dossier in het nieuws komt. Veiligheid lijkt dan niet de belangrijkste drijfveer. b. De frequentie van audits neemt af. c. De EASA audit is op verzoek van de ILT uitgesteld. d. De ILT neemt niet of zeer moeizaam deel aan (internationaal) overleg. <p>34. De ILT noemt verder dat door de taakstellingen en het verloop onder inspecteurs de vergunningverlening en het toezicht op serviceproviders onder druk is komen te staan, maar dat tot op heden geen grote dossiers zijn blijven liggen. Daarbij wordt aangegeven dat de ILT nu bij de laatst overgebleven personen met kennis is aangekomen waardoor taken en kennis op omvallen staan indien meer mensen vertrekken.</p> <p>35. De ILT is veel met de eigen organisatie bezig. Er hebben de afgelopen jaren verschillende reorganisaties en koerswijzigingen plaatsgevonden waardoor de ILT opnieuw naar de juiste structuren moest zoeken. Dat is niet efficiënt en die tijd gaat ten koste van primaire processen.</p> <p>36. Er zijn kansen op het gebied van digitalisering. Zo worden veel documenten nog in hard copy verstuurd.</p>
<p>Doorlooptijden</p>	<p>37. Gesprekspartners buiten de ILT noemen enkele voorbeelden van trajecten waar de doorlooptijden de afgelopen jaren zijn verbeterd.</p>	<p>38. Gesprekspartners buiten de ILT zijn kritisch over de doorlooptijden rond veranderingen die in het kader van change managementprocedures van onder toezicht stonden worden voorgelegd aan de ILT (6 weken). Die termijn haalt de ILT regelmatig niet waardoor bedrijfseconomische gevolgen voor onder toezicht staande optreden.</p> <p>39. De ILT heeft veel tijd nodig om tot een antwoord / besluit te komen als vragen complexer van aard zijn. Dit is regelmatig het geval omdat de luchtvaartsector veel unieke toepassingen van wet- en regelgeving kent waardoor interpretatie nodig is.</p> <p>40. De ILT herkent de lange looptijden bij complexere vragen / gevallen voor een aantal onderdelen. Er zijn ook onderdelen die het beeld niet herkennen en aangeven dat de oorzaak voor lange doorlooptijden veelal bij de aanvrager ligt. In het groepsgesprek wordt aangegeven dat het niet halen van termijnen komt</p>

		<p>doordat het traject nu zo is ingericht dat bij een aantal onderwerpen achteraf wordt beoordeeld in plaats dat gedurende het traject. Daardoor dient in één keer veel werk te worden verricht terwijl slechts enkele medewerkers over de expertise beschikken om deze beoordeling te kunnen verrichten.</p>
Administratieve lasten	<p>41. Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over de administratieve lasten als gevolg van het toezicht door de ILT. In verhouding tot de opbrengsten die het toezicht met zich meebrengt zijn de administratieve lasten voor toezicht in Nederland beperkt.</p>	<p>42. Met name het melden van voorvallen aan het ABL wordt als een grote administratieve last gezien. Daarbij dient te worden aangemerkt dat dit op basis van Europese regelgeving gebeurt.</p>
Governance		
	<p>44. De samenwerking tussen het ministerie van IenW en de ILT is de afgelopen jaren verbeterd. Er was een periode weinig tot geen contact. Het was medewerkers van de ILT verboden contact te hebben met het ministerie. Nu is er weer periodiek overleg.</p> <p>45. In het gesprek met de ILT is aangegeven dat de persoonlijke verhoudingen tussen medewerkers van de ILT en IenW goed zijn. Er is regelmatig contact met beleid, mede door de beperkte capaciteit voor luchtvaart binnen het team handhavingsbeleid van de ILT(die formeel het contact onderhouden).</p>	<p>46. Ondanks de verbeteringen zijn gesprekspartners van mening dat de samenwerking tussen het ministerie en IenW en de ILT moeizaam verloopt. Dat blijkt uit het feit dat het lang duurt voordat afstemming over besluitvorming heeft plaatsgevonden tussen het ministerie en de ILT en doordat signalen vanuit het ministerie en de ILT verschillend zijn.</p> <p>47. Signalen komen vaak pas bij het ministerie van IenW terecht nadat ze aan de minister zijn verstuurd. Het is wenselijk om vooroverleg te hebben, tenzij escalatie nodig is.</p> <p>48. De interpretatie van EASA regelgeving en de uitvoering hiervan zijn nu binnen de ILT gecombineerd, daardoor ontstaat de situatie dat ILT zowel beleidsmaker als uitvoerder is. Eigenlijk zou de interpretatie bij het ministerie moeten liggen. Het gebrek aan kennis bij het ministerie is volgens gesprekspartners oorzaak van deze situatie.</p> <p>49. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat de ILT niet onafhankelijk van beleid opereert. Dit blijkt uit het feit dat de ILT, op aandringen van het ministerie, anticiperend handhaaft op geluidsnormen. De ILT zou hier eigenstandig moeten kunnen beslissen wat de beste manier is om de geldende wet- en regelgeving te beoordelen.</p>

50. ILT herkent niet dat de ILT niet onafhankelijk opereert. Wel geeft de ILT aan dat het luchtvaartdossier de afgelopen jaren politieker meer in de aandacht is komen te staan. Dat leidt tot druk op de ILT.
51. Met betrekking tot het anticiperend handhaven merkt de ILT het volgende op:
52. In beginsel handhaaft de ILT op basis van bestaande wet- en regelgeving. Rond Schiphol is er een nieuwe normen en handhavingstelsel ontwikkeld en in concept aangenomen in de Eerste en Tweede Kamer. Echter is deze nog niet in de LVB overgenomen vastgelegd. Dit heeft er oa mee te maken dat voor de afronding van de implementatie nodig is dat de MER is afgerond/vastgesteld (zie ook: kst-29665-285).
53. Sinds 2015 handhaaft de ILT anticiperend op het nieuwe normen en handhavingstelsel. Als er sprake is van een overschrijding van de huidige normen (grenswaarden geluid) er geëvalueerd wordt of wel/niet gevlogen is volgens de regels van het nieuwe normen en handhavingstelsel(NNHS). Dit is mede op basis van de gegevens die LVNL en Schiphol inbrengen bij de Omgevingsraad (nog geen formele procedure om gegevens bij ILT aan te leveren omdat nieuwe normen en handhavingstelsel nog niet formeel in LVB is opgenomen). Als de conclusie is dat er gevlogen is volgens de regels van het NNHS dan wordt er niet gehandhaafd op de overschreden grenswaarden geluid.
54. Voordat de ILT is overgegaan op anticiperend handhaven heeft de ILT bij de minister (via de beleidsdirectie) aangegeven dat eerst een brief naar de Tweede Kamer nodig was waarin werd gecommuniceerd dat anticiperend zou worden gehandhaafd. Er is sprake van een opdracht van de minister aan de ILT. In 2015 heeft de minister deze brief verstuurd (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-296.html>). Op basis van deze brief wordt niet duidelijk of het anticiperend handhaven een beslissing van de minister of van de ILT is geweest. Op basis van de gesprekken constateren we dat het een beslissing van de minister is geweest. De beslissing om anticiperend te gaan handhaven is een door de minister genomen beslissing op grond van een door de beleidsdirectie opgesteld voorstel.

55. De conclusie is dat de ILT het anticiperend handhaven beschouwd hebben als een aanwijzing, ook al is het woord aanwijzing niet als zodanig genoemd.

Koerswijziging

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- Het is goed dat de ILT voor een integrale aanpak kiest en dat ILT acteert met de focus op de opbrengsten voor de maatschappij in plaats van op de naleving van wet- en regelgeving.
- De koerswijziging is in de sector niet of beperkt bekend, gesprekspartners zien de deze daardoor als weer een reorganisatie. De ILT maakt hierdoor een weinig sterke en koersvaste indruk.
- Zorgen over continuïteit van deskundigheid
 - Gesprekspartners zijn positief over de gedrevenheid en inhoudelijke kennis van de individuele medewerkers van de ILT.
 - Om het doel te behalen (borgen en stimuleren van veiligheid en een duurzame leefomgeving) is de ILT in grote mate afhankelijk van de detaillistische kennis van deze medewerkers. De kennis en afspraken zijn maar beperkt geborgd in de organisatie.
 - De koerswijziging leidt ertoe dat managers en medewerkers op een nieuwe plek terecht komen en dat er uniformer naar het toezicht wordt gekeken. Dat kan niet altijd in sectoren waar zeer detaillistische kennis nodig is om op niveau met de sector over de veiligheid te spreken (zoals het toezicht op Schiphol).
- Zorgen over de zichtbaarheid van ILT in de internationale luchtvaartsector.
 - In Nederland is het toezicht op de luchtvaartsector niet bij aparte organisaties belegd (NSA / CAA). In veel andere (Europese) landen is dit wel het geval.
 - De reorganisatie leidt ertoe dat de zichtbaarheid voor internationale partijen van het domein luchtvaart (en de NSA-rol) afneemt.
 - Managementposities worden betrokken door personen met beperkte ervaring in de luchtvaartsector. Ook komen er nieuwe personen op managementposities die een beperkte ervaring met betrekking tot luchtvaart hebben.
 - Het gebrek aan sectorspecifieke ervaring van managers leidt tot zorgen over de beoordeling van Nederland bij ICAO- en EASA-audits en over het behoud van de ISO-certificering. Dit alles speelt een rol bij de internationale bepaling van de status van de veiligheid van de luchtvaart in Nederland. Indien Nederland hier slecht op scoort kan dit gevolgen hebben voor de keuzes die internationale luchtvaartbedrijven maken om Nederland aan te doen. Een slechte score op ICAO- en EASA-audits en het kwijtraken van de ISO-certificering hebben daarmee dus een economische impact.
- Door de ILT worden deze beelden herkend:
 - De ILT is een sterk naar binnen gerichte organisatie met veel reorganisaties. De koers is beperkt gedeeld met de medewerkers waardoor vooral onduidelijkheid en onzekerheid in de organisatie wordt ervaren, met cynisme onder medewerkers tot gevolg.

- De ILT geeft aan dat de reorganisatie en de nieuwe manier van werken ertoe leiden dat de ILT minder voortgang boekt in het voldoen aan Europese eisen aan inrichting, training en compliance monitoring. Deze eisen worden in het reorganisatietraject opnieuw ter discussie gesteld terwijl de ILT deze eisen moet toetsen in de sector. Dit leidt tot het risico dat ILT slecht scoort in EASA en ICAO audits.
- De ILT geeft aan dat er geen risicoanalyse van de koerswijziging is gedaan. ILT zelf vraagt om een risicoanalyse bij een onder toezicht staande als een dergelijke koerswijziging wordt doorgemaakt.

C. Casus. Reach

C.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

De Europese Verordening inzake Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen (REACH)²¹¹ bevat regels ten behoeve van het beschermen van het milieu en de menselijke gezondheid, het waarborgen van het vrije verkeer van chemicaliën in de EU, het versterken van de concurrentiekracht en innovatie en het bevorderen van testmethoden zonder dierproeven. REACH geldt voor stoffen die geproduceerd, geïmporteerd, verwerkt of verhandeld worden in de EU. De verordening legt de verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van risico's van stoffen bij de bedrijven die deze stoffen produceren of importeren. Bedrijven moeten (bijvoorbeeld met testen) aantonen dat veilig met stoffen kan worden omgegaan.²¹²

Via REACH kunnen stoffen worden aangewezen als *substance of very high concern* (SVHC). Als een stof op deze lijst geplaatst wordt, hebben fabrikanten en importeurs onder meer de verplichting de toepassing in artikelen te melden bij het Europese Chemicaliënagentschap (ECHA). De Europese Commissie kan besluiten dat voor een bepaalde stof (SVHC) een autorisatie nodig is.

De Nederlandse uitvoeringsregels van REACH staan in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Wm).

Verplichtingen

Afhankelijk van hun rol in de toeleveringsketen, aard en gebruik van de stoffen hebben bedrijven verplichtingen. De volgende 3 groepen hebben met REACH te maken:²¹³

- fabrikanten/importeurs;
- distributeurs;
- downstream gebruikers (formuleerders, producenten van voorwerpen, verpakkers et cetera)

Producenten en importeurs van chemische stoffen moeten stoffen die ze op de Europese markt zetten registreren. Afhankelijk van het volume moeten er gegevens worden overlegd. Ook moeten zij vermelden hoe gebruikers er veilig mee kunnen gaan. Bedrijven verderop in de keten moeten hun gebruik doorgeven aan de leverancier. Elk bedrijf moet aan zijn klanten in de keten via een veiligheidsinformatieblad doorgeven hoe zij veilig met een bepaalde gevaarlijke stof of mengsel van stoffen kunnen werken. Bedrijven moeten het meegeleverde veiligheidsinformatieblad naleven.

Toezietsystematiek

Handhaving in Europees kader

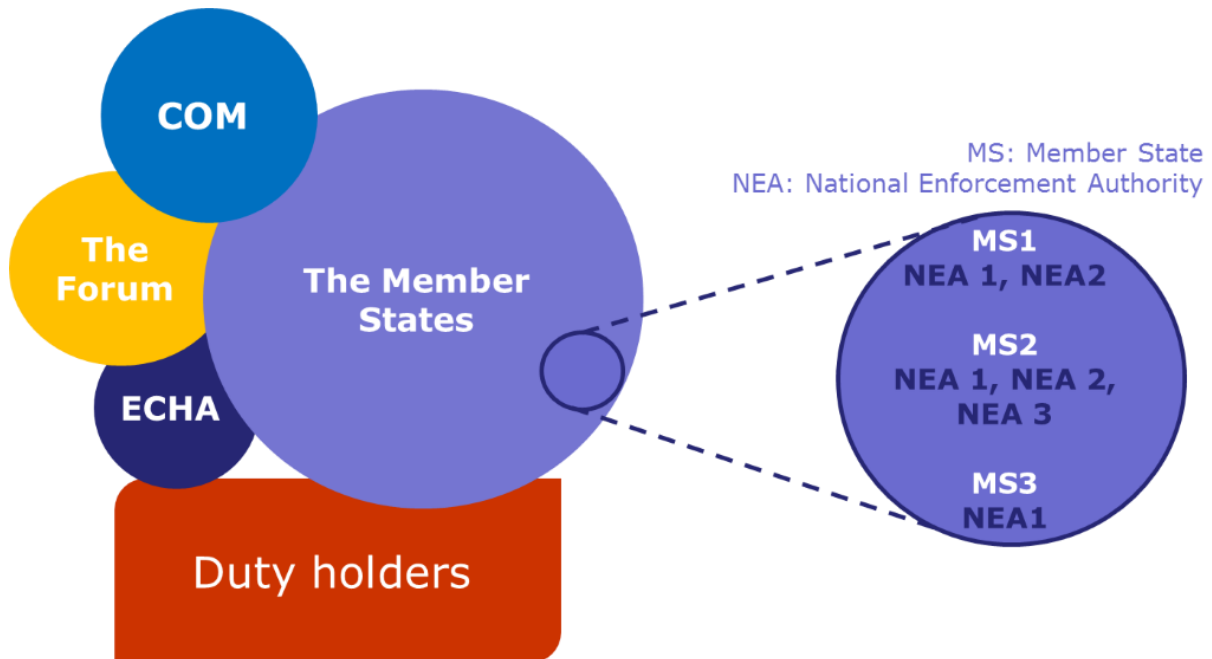
De handhaving van de Europese REACH-verordening is een nationale verantwoordelijkheid. Nederland moet dus zorgen voor een officieel systeem van controles en sancties.

²¹¹ Verordening (EG) Nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Op 31 mei 2018 verstreek de laatste deadline in de transitie naar het nieuwe Europese chemicaliënbeleid. Toen moesten de registratiedossiers worden ingediend voor de stoffen die in lage tonnages op de Europese markt worden gebracht.

²¹² Beleidsaanpak milieurisico's en omgevingsveiligheid: op weg naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving (5 juni 2018), https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z10523&did=2018D32283.

²¹³ Zie: <https://www.chemischestoffengoedgeregeld.nl/nieuws/minisymposium-veilig-en-gezond-werken-gevaarlijke-stoffen>.

Het Europees Chemicaliënagentschap (ECHA) heeft zelf geen handhavende bevoegdheden maar biedt wel onderdak aan het “Forum for Exchange for Information on Enforcement (Forum)”. In het Forum zijn de nationale handhavende autoriteiten vertegenwoordigd. Het Forum is bedoeld om de handhaving van REACH, CLP en PIC te coördineren.²¹⁴



Figuur 6. Schema van de actoren binnen het toezicht in het kader van REACH en CLP.

Notes: The Member States (28 EU member states and 3 EEA countries); COM: The European Commission; The Forum: The Forum for the exchange of information on enforcement. Body of the European Chemicals Agency (ECHA); Duty holders: Companies that have some duties under REACH and CLP Regulations.²¹⁵

Nederlandse handhavingsinstanties

In Nederland zijn naast de ILT ook de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie SZW belast met het toezicht op de naleving van de REACH-regels. De ILT, NVWA en I-SZW hebben samen een coördinatiepunt dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van REACH en CLP. Er is een stuurgroep en een REACH en CLP Samenwerkingsverband. De stuurgroep bevordert coördinatie, uniformiteit en vereenvoudiging van de handhaving. De stuurgroep kan een strategie, en (meerjaarlijks) handhavingsprogramma en arrangementen voor gezamenlijke handhaving vaststellen.

Het is de bedoeling dat elke doelgroep te maken krijgt met één inspectiedienst als aanspreekpunt voor de handhaving. De verdeling ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- De ILT houdt toezicht op fabrikanten, importeurs en handelaren van stoffen, mengsels en voorwerpen voor professioneel gebruik.
- De Inspectie SZW houdt toezicht op de (professionele en industriële) gebruikers van stoffen en mengsels

²¹⁴ https://echa.europa.eu/nl/view-article/-/journal_content/f04860c2-46ce-4a9b-b552-3c4e6322451d.

²¹⁵ REACH and CLP enforcement, Summary of available information from Member States and through public consultation on enforcement, June 2018 (Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Directorate-General for Environment Joint Research Center)

- De NVWA houdt toezicht op fabrikanten, importeurs en handelaren van stoffen, mengsels en voorwerpen voor consumenten.

De ILT heeft een rol in de informatie-uitwisseling over “toezichtgenieters” in de keten. Bij de handhaving kunnen ook het Staatstoezicht op de Mijnen en de Douane betrokken zijn.

ILT, NVWA en ISZW werken samen in het “Samenwerkingsverband Handhaving REACH en CLP. In jaarrapportages wordt verslag gedaan van de toezichtacties die zij in een bepaald jaar hebben uitgevoerd in het kader van REACH en CLP. Zie *Toezicht op productie en gebruik van chemische stoffen in 2016*.²¹⁶

Bedrijven kunnen op de website www.chemischestoffengoedgeregeld.nl nagaan of zij verplichtingen hebben onder REACH. Zij kunnen de REACH Helpdesk om advies vragen. Er is een VIB-checklist waarmee bedrijven kunnen controleren of de VIB's de goede informatie bevatten om veilig en gezond met gevaarlijke stoffen te kunnen werken. De VIB-checklist is een initiatief van Inspectie SZW in samenwerking met de ILT en brancheorganisaties.

De ILT voert inspecties uit bij bedrijven die verantwoordelijk zijn de registratie van stoffen, voor het opstellen van veiligheidsinformatiebladen en het doorgeven daarvan aan gebruikers. Ook is er aandacht voor verboden stoffen en stoffen met een autorisatie.

Handhavingssystematiek ILT

De regels kunnen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd. De nadruk ligt op bestuursrechtelijke handhaving.²¹⁷

- **Bestuursrechtelijke handhaving.** Voor toezicht en bestuurlijke handhaving gelden de regels van hoofdstuk 18 Wm en de Algemene wet bestuursrecht. Bestuursrechtelijke handhaving kan resulteren in:
 - Een schriftelijke waarschuwing
 - Last onder bestuursdwang
 - Last onder dwangsom
- **Strafrechtelijke handhaving.** De overtredingen van de artikelen in hoofdstuk 9 van de Wm zijn aangewezen als economische delicten in de Wet op de economisch delicten (WED). Ze kunnen als overtreding of misdrijf via het strafrecht worden gehandhaafd. Bij strafrechtelijke handhaving wordt na het opstellen van een proces-verbaal opgemaakt vervolging ingesteld door het Openbaar Ministerie. De rechter kan vervolgens straffen opleggen op grond van de WED.

Artikel 9.3.3 lid 5 van de Wm bepaalt dat er voor REACH ook regels kunnen worden gesteld bij of krachtens de Warenwet. Dit is gedaan in het Warenwetbesluit algemene chemische productveiligheid, op basis waarvan het mogelijk is overtredingen van enkele onderdelen van bijlage XVII van REACH met een bestuurlijke boete af te doen.

Bestaande onderzoeken

Evaluatie Europese Commissie (maart 2018)

²¹⁶ Zie: <https://www.nvwa.nl/documenten/consument/consumentenartikelen/non-food/huishoudchemicalien/handhaving-reach-en-clp-2016-jaarrapportage>.

²¹⁷ Zie: <https://www.chemischestoffengoedgeregeld.nl/content/handhaving-0>, en <https://www.chemischestoffengoedgeregeld.nl/sites/default/files/~4968471.pdf>.

Op 5 maart 2018 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over de werking en evaluatie van REACH. Op 14 mei 2018 heeft de staatssecretaris van I&W de hoofdpunten aan de Tweede Kamer gestuurd, met haar appreciatie.²¹⁸

De bevindingen resulteren in zestien voorgestelde maatregelen:

1. Stimuleren van actualisering van registratiedossiers
2. Verbeteren van evaluatieprocedures
3. Verbeteren van de bruikbaarheid en kwaliteit van veiligheidsinformatiebladen
4. Traceren van zorgwekkende stoffen in de toeleveringsketen
5. Stimuleren van vervanging van zeer zorgwekkende stoffen
6. Vereenvoudiging voor een beter uitvoerbare autorisatieprocedure
7. Vroege sociaal-economische informatie voor mogelijke regelgevende maatregelen
8. Verbeteren van de procedure voor restricties
9. Verder verbeteren van de betrokkenheid van lidstaten bij de restrictie-procedure
10. Verduidelijken van de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij restricties voor specifieke stoffen
11. Verbeteren van het samenspel tussen autorisatie en restrictie
12. Verduidelijken van het snijvlak van REACH met wetgeving over gezondheid en veiligheid op het werk
13. Versterken van handhaving
14. Ondersteuning van naleving door het MKB
15. Nader onderzoek naar vergoedingen en toekomst van ECHA
16. Evaluatie van registratievereisten voor polymeren en stoffen die in kleine hoeveelheden worden geproduceerd

Over maatregel dertien en veertien schrijft de minister:

“Nederland is continu bezig met verdere verbetering van de handhaving en overleg met en ondersteuning van het bedrijfsleven, met name het MKB. Het MKB kan zowel optreden als producent/importeur of als gebruiker (downstream user) van een stof, waarbij de laatste het meest relevant is vanuit het oogpunt van arbeidsbescherming. De ervaringen hiermee zullen worden ingebracht bij de uitwerking van maatregelen 13 en 14.”

De ILT deed onlangs onderzoek naar stookolie voor zeeschepen en autobrandstoffen voor West-Afrika. Het onderzoek was gericht op de herkomst en kwaliteit van blendstocks en chemische (rest)stromen die worden gebruikt bij het ‘blenden’ (mengen) van stookolie voor zeeschepen en benzine of diesel voor de Afrikaanse markt.²¹⁹

²¹⁸ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z08612&did=2018D28243.

²¹⁹ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/chemicalien-reach/documenten/rapporten/2018/07/04/onderzoeken-van-de-ilt-stookolie-voor-zeeschepen-en-autobrandstoffen-voor-west-afrika>.

C.2. Samenvatting van de percepties

	Indicaties	Contra-indicaties
Doeltreffendheid		
Effectgericht: doelbereik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gesprekspartners vinden het belangrijk dat er een ILT is en dat er met REACH qua veiligheid een stap in de goede richting is en wordt gezet. 2. Het beeld is dat ILT handelt vanuit het doel de veiligheid in de sector te vergroten. 3. Enkele gesprekspartners, waaronder de ILT, zijn positief over het onderzoek en de rapportage inzake "blenden", waarin de handhaving van afval- en stoffenwetgeving is gecombineerd. 4. lenW ziet in de jaarlijkse voortgangsrapportage een manier om de naleving van wetgeving en daarmee de effectiviteit van het beleid te meten. 5. In de ogen van lenW kijkt de ILT naar de goede dingen. De registratieplicht wordt in de ogen van lenW goed nageleefd, bij de VIB is recent een verbetering te constateren. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Gesprekspartners vinden het moeilijk om aan te geven in hoeverre de ILT de (beleids)doelen bereikt. Er is een hoge score voor de naleving van REACH-regels, maar de vraag is in hoeverre die hogere score is toe te schrijven aan de ILT? 7. De effecten zijn nog niet helemaal te meten omdat de REACH-regels gefaseerd worden ingevoerd. 8. Soms wordt bij de ILT een terugtrekkende beweging waargenomen (en neemt zij geen verantwoordelijkheid) wanneer het spannend wordt, vanwege politieke aandacht of omdat meerdere toezichthouders een rol hebben. 9. Vanuit de ILT wordt aangegeven dat de beleidsdoelstelling van lenW niet geheel duidelijk is en dat de ILT is gekrompen ten opzichte van de organisaties die bestonden voor de fusie. 10. lenW beschouwt het zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving als beleidsdoelstelling, waarbij onaanvaardbare blootstellingen aan gepaalde stoffen liever worden voorkomen dan beheerst. Adequate handhaving is daarbij zeer belangrijk. Er bestaat bij lenW de wens om zaken meer integraal te bekijken, met meer overzicht. Daarbij heeft de ILT nadrukkelijk een rol.
Effectgericht: methodiek (risicogericht, toezichtmethode en prioritering)	<ol style="list-style-type: none"> 11. De ILT hanteert detectiemethodes die vergelijkbaar zijn met die van andere toezichthouders. 12. De ILT stelt prioriteiten en dat is, vanwege hoge werkdruk nodig en nuttig. De Europese afspraken over prioriteiten werken goed. 13. In de praktijk van inspecties wordt het als positief gezien dat vragen voorafgaand aan een inspectie beschikbaar zijn. Ook meldt een gesprekspartner dat de terugkoppeling na een inspectie beter is geworden. 14. lenW heeft gevraagd om meer handhaving en dat "ietsje meer" is gerealiseerd. 	<ol style="list-style-type: none"> 15. Gesprekspartners zien verschillende mogelijkheden voor verbetering <ol style="list-style-type: none"> a. Meer risicogericht (slimmer) handhaven. b. Meer aandacht voor <i>freeriders</i>, kleine bedrijven (met minder kennis) en bedrijven die (nog) niet in beeld zijn. c. Minder tijd besteden aan details zonder impact. d. Meer in de geest van de wet handelen, ook als iets in Europese regels staat, bijvoorbeeld de taales die gesteld wordt of de regels voor beschermingsmiddelen. e. Meer focus op kleine bedrijven, die over het algemeen over minder kennis beschikken. f. Niet streven naar 100 procent naleving bij een enkel bedrijf, maar naar 80 procent van een grotere groep bedrijven. g. Meer programmerend zijn in wat je wil bereiken met je omgeving. h. De ILT ziet zelf kansen in het gebruik van data.

		<p>16. Een gesprekspartner constateert in algemene zin dat de ILT zeer voorzichtig is en meer de grenzen zou kunnen opzoeken.</p> <p>17. Er zijn enige twijfels in de markt of de ILT werkelijk risicogericht opereert. De ILT zou vaker riskante bedrijven moeten opzoeken en zich minder moeten bekommeren over – in de ogen van de branche – niet riskante details, zoals taaleisen. Soms let de ILT te veel op details, waardoor het belang van veiligheid juist niet wordt gediend.</p> <p>18. De ILT wijst erop dat de taaleis van het VIB er niet voor niets is; er zijn altijd mensen die de Engelse taal niet machtig zijn. De informatie mag óók in het Engels worden opgesteld, maar de taal is een belangrijk onderdeel; de taal zal echter nooit als enige criterium worden gehanteerd om te beslissen of een controle wordt uitgevoerd.</p> <p>19. Gesprekspartners erkennen dat het lastig is om kleine bedrijven in beeld te krijgen, daarvoor zou de ILT een systematiek moeten ontwikkelen. Een gesprekspartner vermoedt dat het voor een inspecteur prettiger is om bij een multinational langs te gaan.</p>
<p>Effectbereik: handhaving</p>	<p>20. Gesprekspartners zien dat de ILT (vaker) gebruik maakt van gesprekken voert en niet meteen grijpt naar (harde) handhaving. Er worden vooral aangekondigde inspecties verricht. Ook is er meer compliance assistance.</p> <p>21. De ILT heeft veel energie gestoken in voorlichting bij REACH. In de nieuwe fase, waarin verondersteld wordt dat er meer kennis is bij bedrijven, is ook meer handhaving te verwachten.</p> <p>22. Een stok achter de deur is belangrijk. De toepassing van een concrete last onder dwangsom heeft gewerkt, daardoor ging iedereen de zaken op orde brengen.</p>	<p>23. Een gesprekspartner meldt dat de ILT meer naar het strafrechtelijk instrument grijpt. Dat is niet per se positief in verband met de (criminaliserende) beeldvorming.</p> <p>24. Een handhavingsinstrument wordt niet zomaar ingezet. De ILT wil echt heel zeker van haar zaak zijn.</p> <p>25. Een gesprekspartner meldt dat de Tweede Kamer bij incidenten weer om stevige maatregelen zal vragen.</p> <p>26. Bij de ILT is men er alert op niet op de stoel van adviseurs of beleid te gaan zitten als het gaat om het uitleggen van de wet.</p>
<p>Missiegedreven</p>	<p>27. In het jaarplan 2019 staat het “effectdenken” centraal, maar de ILT ziet daarbij in dat het niet alleen om effecten gaat; er is ook behoefte aan cijfers over output.</p>	<p>28. Een gesprekspartner ziet de ILT worstelen met haar rol in de sector. Het lijkt erop dat inspecteurs en de ILT zich wel eens laten leiden door morele overwegingen in plaats van door regels en afspraken. Het is belangrijk dat de inspectie meningen onderscheidt van feiten en ook in de handhaving bij de feiten blijft.</p> <p>29. In de ogen van lenW kan de ILT scherper zijn in, door minder nadruk te leggen op naleving van de regels en meer risicogestuurd te opereren en zich te concentreren op de hoofdlijnen. Het blijft echter goed om af en toe te controleren.</p>

Professionaliteit	<p>30. De ILT wordt gezien als een professionele organisatie. Er worden verschillende sterke punten genoemd.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ILT-inspecteurs worden beschouwd als deskundig, zorgvuldig, integer en vriendelijk. Hun deskundigheid is toegenomen. De ILT volgt de internationale ontwikkelingen goed. b. De ILT stelt zich flexibel op en staat open voor een gesprek over interpretaties. Er zijn afspraken met hen te maken. c. De ILT beschikt over goede organisatorische voorzieningen en producten. 	<p>31. Er worden ook kritiekpunten benoemd, voornamelijk met betrekking tot de deskundigheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. De ILT heeft niet veel kaas gegeten van blootstellingen, maar is vooral gericht op registraties. b. Het verloop op bestuurlijk niveau is groot, wat het opbouwen van een vertrouwensrelatie moeilijker maakt. c. Sociale en communicatieve vaardigheden van inspecteurs zijn niet altijd sterk, terwijl die vaardigheden wel kunnen helpen in de contacten met het bedrijf. <p>32. De ILT herkent zich bij REACH niet in het beeld dat er sprake is van het weglopen van deskundigheid op managementniveau.</p> <p>33. De ILT verwacht dat de vereiste deskundigheid gaat veranderen; meer data-analisten, minder traditionele inspecteurs.</p>
Onafhankelijkheid	<p>34. Gesprekspartners zien de ILT als een van de sector onafhankelijke organisatie.</p>	
Transparantie	<p>35. Gesprekspartners, ook bij IenW, zijn in het algemeen positief over de transparantie van de ILT. De ILT wordt gezien als transparant, in toenemende mate, over haar activiteiten en werkwijze. Zogenaamde wapenfeiten staan in het jaarverslag.</p> <p>36. De ILT staat meer open voor discussie over interpretaties van de regels en geeft commentaar op documenten waarin anderen die regels interpreteren.</p>	<p>37. Verschillende gesprekspartners noemen interpretaties als punt van aandacht.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. De ILT staat niet altijd open voor gesprekken over interpretaties op sommige punten wel, op andere niet. b. De ILT kan duidelijker zijn over interpretaties. De ILT ziet ook zelf dat interpretatie een issue is; er zijn veel “open eindjes”. c. De ILT is niet altijd zeker van haar zaak. Discussies kunnen blijven voortduren en vragen soms om afstemming in Europees verband. d. Gekozen interpretaties sluiten niet altijd aan bij geest van de wet (het borgen van de veiligheid). <p>38. Het jaarplan bevat een beperkte hoeveelheid informatie, met algemene termen die weinig duidelijkheid geven.</p> <p>39. Een gesprekspartner geeft aan dat de ILT ook de aard van de overtreding beter zou moeten aangeven: voldoet een bedrijf niet helemaal of helemaal niet?</p> <p>40. IenW ziet de transparantie in de richting van het ministerie als een aandachtspunt: verrassingen zouden moeten worden voorkomen.</p>
Empowering	<p>41. Enkele gesprekspartners merken dat de ILT in toenemende mate inspeelt op het verantwoordelijkheidsbesef van de sector. De ILT maakt gebruik van compliance assistance en is gericht op leereffecten, bijvoorbeeld via workshops</p>	<p>45. Er is kritiek op de manier waarop de ILT met de sector omgaat. De sector neemt zelf verantwoordelijkheid, heeft zich “herpakt”, maar die verandering heeft zich nog niet vertaald in de praktijk van inspecties; vooringenomenheid van inspecteurs kan in de weg staan aan een goede relatie.</p>

	<p>42. Branches die om de tafel zitten met de ILT voelen zelf verantwoordelijkheid. Bedrijven vinden het fijn om geïnspecteerd te worden. Ze hebben baat bij een gelijk speelveld, terwijl er nu een risico is op freeriders). De bedrijven hebben kosten gemaakt om aan de regels te voldoen en willen graag de bevestiging dat ze op de goede weg zijn (bijvoorbeeld door consultants in te schakelen).</p> <p>43. Er zijn positieve geluiden over de relaties tussen de ILT en brancheverenigingen; er zijn goede contacten en bijeenkomsten (presentaties, workshops). Gesprekspartners geven aan dat de ILT bereids is om presentaties te geven en een goed gesprek te voeren.</p> <p>44. De ILT geeft commentaar op documenten van een branchevereniging; via deze inhoudelijke reacties op interpretaties worden verschillende bedrijven worden bereikt.</p>	<p>46. Volgens de website van de ILT is weliswaar de kwaliteit van de veiligheidsinformatiebladen inmiddels verbeterd, maar nog steeds zien de betrokken inspectiediensten veel fouten in deze bladen. Hierdoor wordt de ontvanger van gevaarlijke stoffen onvoldoende of onjuist geïnformeerd over de gevaaraspecten van de stoffen en mengsels, waardoor risico's voor mens en milieu ontstaan.</p> <p>47. Een gesprekspartner geeft aan dat de relatie met de sector op bestuurlijk niveau goed is, maar dat inspecteurs in de praktijk anders acteren. Zij werken autonoom en kunnen afwijken van afspraken met het management.</p> <p>48. De ILT zou ook een sectorrapport kunnen maken, waarin staat wat zij heeft gezien, wat de interpretatie is die volstaat om aan de regels te voldoen (te vergelijken met de informatiebladen van de NVWA).</p> <p>49. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat het verantwoordelijkheidsbesef afneemt naarmate bedrijven zich verder naar het "einde" van de keten bevinden. Het is de vraag hoe effectief de ILT bij de kleinere bedrijven aan het einde van de keten is; gaat men niet te veel en ook liever naar grote bekende bedrijven?</p> <p>50. De ILT wijst erop dat het beeld niet blijkt te kloppen dat de wet minder wordt overtreden door leden van brancheorganisaties.</p> <p>51. In de ogen van lenW is de voorlichting door de ILT beperkt. Daarin zou de ILT actiever kunnen zijn.</p>
<p>Samenwerking</p>	<p>52. Verschillende gesprekspartners zien dat de samenwerking met andere toezichthouders na 2015 is versterkt. Er is sprake van samenwerking met andere toezichthouders (gezamenlijke programma's, aanpak en documenten). Ze weten elkaar (in een vroegtijdig stadium) te vinden.</p> <p>53. De Europese samenwerking en de rol van de ILT worden positief beoordeeld. De ILT is actief in Europese gremia. Er is sprake van gezamenlijke inbreng vanuit Nederland.</p>	<p>54. Het beeld is dat de ILT onder de vorige inspecteur-generaal niet te veel mocht samenwerken met andere toezichthouders. Gezamenlijke handhavingsrapportages over REACH werden gestaakt. Ook de sanctiepraktijk van verschillende toezichthouders kon daardoor uiteenlopen.</p> <p>55. Er is verbetering mogelijk. De samenwerking is nu nog afhankelijk van persoonlijke contacten en kan beter in de organisaties worden "gehangen", bijvoorbeeld via een update van een bestaande samenwerkingsovereenkomst. Er wordt gewerkt aan een nieuw samenwerkingsprotocol. Een van de lessen daarin is: snel escaleren, niet laten sudderen.</p> <p>56. Verschillende verbeterpunten worden genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Er zijn discussies over de taakverdeling: wie gaat waarover? De ILT wordt als terughoudend beschouwd in het nemen van verantwoordelijkheid. b. Toezichthouders delen hoe zij tot prioriteiten komen, maar uiteindelijk heeft elke toezichthouder zijn eigen opdrachtgever en verantwoordelijkheid. Het blijven gescheiden werelden. c. Binnen de ILT bestaan verschillen in de manier van optreden en de manier van samenwerking.

		<p>d. Als de ILT een advies vraagt en krijgt van de sector, is het niet altijd duidelijk wat er met het advies wordt gedaan.</p> <p>57. Elke toezichthouder werkt vanuit zijn eigen jaarplan. Op EU-niveau zijn er gezamenlijke projecten, maar nationaal niveau zijn die er minder.</p> <p>58. De ILT wijst erop dat inspecties verschillende met risico's omgaan. De benadering van de NVWA verschilt van die van de ILT: de NVWA gaat meer uit van de eigen analyse, de ILT houdt meer rekening met de politieke behoefte.</p>
Efficiënt georganiseerd	59. IenW constateert dat de ILT meer op afstand is gaan controleren, met behulp van data. Dat is goed voor de efficiency.	<p>60. Er bestaan verschillende perspectieven op het combineren van bezoeken door verschillende toezichthouders. Enerzijds zorgt een gecombineerd bezoek voor de belasting van één dag, anderzijds kan het juist als belastend worden ervaren als verschillende toezichthouders tegelijk komen.</p> <p>61. Een gesprekspartner geeft aan dat de ILT duidelijker kan communiceren waarvoor een inspecteur komt. Een betere voorbereiding helpt om een inspectie efficiënter te laten verlopen.</p>
Doorlooptijden	62. Er zijn signalen dat doorlooptijden zijn verbeterd, ook in vergelijking met de NVWA.	<p>63. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat zaken kunnen blijven slepen, bijvoorbeeld discussies over interpretaties, over de rolverdeling en over de inzet van bestuurlijke boetes.</p> <p>64. De ILT wijst erop dat er sprake is van een wisselwerking tussen de inspectie en bedrijven. Snellere doorlooptijden zijn mogelijk als de inspectie beter communiceert welke informatie nodig is, maar ook als het bedrijf de gevraagde informatie tijdig aanlevert.</p> <p>65. IenW heeft geen zicht op de doorlooptijden bij de ILT; zelf hoeft IenW niet lang te wachten op een reactie van de inspectie, maar er is geen zicht op het traject tussen signaal en boete.</p>
Administratieve lasten	<p>66. Over het algemeen blijken administratieve lasten niet als een groot probleem te worden beschouwd door de gesprekspartners. Dat geldt ook voor kosten in het kader van REACH.</p> <p>67. De ILT streeft naar beperking van de toezichtlasten door het optreden af te stemmen met andere toezichthouders: als de ene toezichthouder gaat, gaat de andere niet. IenW vindt dit een positieve ontwikkeling.</p>	<p>68. Door een enkele gesprekspartner wordt gewezen op de administratieve lasten in REACH.</p> <p>69. Volgens een gesprekspartner houdt de ILT weinig rekening met administratieve lasten. Die zouden kunnen worden teruggebracht door meer overleg. Ook digitalisering kan zorgen voor meer veiligheid en minder administratie, maar de ILT blijft vasthouden aan papieren procedures (terwijl er in de wet wel ruimte is).</p> <p>70. Vanuit het ministerie van IenW is het zicht op de administratieve lasten beperkt.</p>

Governance

71. De meeste gesprekspartners zien de ILT als een onafhankelijke toezichthouder bij de toepassing van REACH. Deze onafhankelijkheid wordt versterkt door de Europese dimensie van haar toezicht.
72. Beleid en toezicht zijn redelijk gescheiden; er zijn geluiden dat de ILT onafhankelijker is, maar ook dat de samenwerking met het beleid is verbeterd. De ILT is positief over de verbetering in de relatie met het ministerie (de relatie is meer gestructureerd, er vindt terugkoppeling plaats, de ILT geeft toezichtsignalen door). Ook lenW toont zich positief over de samenwerking.
73. Binnen en buiten lenW is merkbaar geweest dat er in het verleden fricties waren tussen beleid en toezicht. Contacten werden doorgesneden. Het ministerie van lenW en de ILT mochten niet samen aan tafel zitten met een bedrijf.
74. Beleidsdirecties kunnen meer helpend/ondersteunend zijn, bijvoorbeeld bij het beslechten van discussies. De afstand tussen lenW en ILT zou kleiner kunnen zijn, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden.
75. Een gesprekspartner wijst erop dat het ministerie koersvast is, maar dat de politiek reageert op incidenten.
76. Soms voelt lenW zich verrast door de ILT. Volgens het departement is de "context" niet de sterkste kant van de ILT, terwijl het voor de politiek relevant is of een probleem groot of klein is en of het probleem al bekend is of een donderslag bij heldere hemel. lenW begrijpt dat de ILT soms opzettelijk wil verrassen, maar vraagt zich af of dat altijd handig is.
77. lenW vindt dat de ILT meer kan doen aan de integrale beoordeling van risico's en prioriteiten (van gezamenlijke inspecties). Ook is er meer ruimte voor vroegtijdige betrokkenheid bij beleidsvorming en bijdragen aan inbreng van beleid in Europa.

Koerswijziging

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- De gesprekspartners hebben gehoord van de nieuwe koers, de meeste gesprekspartners hebben echter geen scherp beeld van de nieuwe koers en zien het vooral als reorganisatie.
- De woorden (pijlers) zijn bekend (ze zijn algemeen, ze gelden ook voor anderen, je kunt er niet tegen zijn), maar het is onduidelijk wat ze betekenen; het gaat om de operationalisering.
- Wat is nieuw? De ILT was al met risicogericht toezicht bezig voor de koerswijziging. De vraag is wat het betekent voor de prioriteiten van ILT?
- Gesprekspartners buiten de ILT merken op dat inspecteurs zelf ook zoekend zijn. Medewerkers vinden het moeilijk om aan te geven wat de nieuwe koers betekent.
- Resultaten zijn nog niet zichtbaar. De nieuwe koers is nog niet te zien in veranderingen.
- De nieuwe koers wordt door sommige gesprekspartners gezien als een reorganisatie, en daardoor minder relevant voor hen.
- Binnen de ILT is er ook ongeduld; medewerkers hebben behoefte aan succes om aan zichzelf en de buitenwereld duidelijk te maken waar de ILT staat.
- lenW ziet in de praktijk nog niet altijd dat de ILT kijkt naar risico's in plaats van alleen de regels.
- lenW wil graag verder praten over IBRA. Buiten discussies op hoog niveau is er wel een presentatie geweest maar geen verdere uitwisseling.
- Ook vanuit beleid zou het goed zijn om met een risicobril te kijken. De vraag is hoe je IBRA meetbaar maakt. lenW heeft er geen zicht op of er zaken tussen wal en het schip vallen.

D. Casus. Vergunningverlening EVOA

D.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

De Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) beschrijft de procedures die moeten worden gevolgd bij het transport van afvalstoffen tussen EU lidstaten en bij de in- en uitvoer van afvalstoffen in en uit de EU.²²⁰ De EVOA verplicht lidstaten maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden overgebracht volgens de bepalingen van de EVOA.²²¹

In Nederland is de ILT door de minister van IenW belast met het toezicht en handhaving, en vergunningverlening van EVOA.²²² In deze casus staat de vergunningverlening centraal. Toezicht en handhaving, de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving laten we in deze feitelijke omschrijving buiten beschouwing.

Vergunningverlening

De ILT onderscheidt twee belangrijke procedures in het toezicht op naleving van de EVOA.²²³ Het vergunningsverleningsproces wordt verder toegelicht in 1.1.2.

- **Kennisgevingsprocedure.** Deze procedure houdt in dat bij grensoverschrijdend afvaltransport de bevoegde autoriteit (in Nederland is dit de ILT) voor het transport op de hoogte gesteld wordt middels een kennisgevingsprocedure (EVOA, artikel 4).²²⁴ Bij overbrenging tussen lidstaten van de Europese Unie geldt dat bevoegde autoriteiten van alle betrokken lidstaten een besluit nemen op de kennisgeving (EVOA, artikel 8, 9).²²⁵ Bevoegde autoriteiten kunnen bezwaar maken tegen de overbrenging van afvalstoffen opgegeven in de kennisgeving op grond van artikel 11 en 12 van de EVOA.²²⁶ Deze artikelen schrijven onder andere voor dat de bevoegde autoriteit bezwaar kan maken wanneer de afvaloverbrenging in strijd is met nationale wetgeving inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van gezondheid (EVOA, artikel 11.b.).²²⁷
- **Bijlage VII-procedure.** Voor een aantal afvalstoffen geldt dat aanvullende begeleidende informatie nodig is voor de transport. De zogenaamde Bijlage VII-procedure (artikel 18 van de EVOA) geldt wanneer het transport één van de volgende categorieën betreft:²²⁸
 - Afvalstoffen van de groene lijst voor nuttige toepassingen (bijlage III, IIIA en IIIB) (meer dan 20 kg);
 - Afvalstoffen bestemd voor laboratoriumanalyse (25 kg of minder).

Systematiek vergunningverlening

De afdeling Markvenster Leefomgeving en Scheepvaart (portefeuille Vergunningverlening, team Leefomgeving Stoffen) geeft vergunningen af voor de invoer, doorvoer en uitvoer naar andere EU-lidstaten en overige landen. Vergunningen worden afgegeven voor een bepaalde periode, meestal een jaar. Ieder transport dient vermeld te worden bij de ILT. Het melden en registreren van transporten wordt uitgevoerd door het MIC van de ILT,

²²⁰ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/vraag-en-antwoord/wat-is-de-evoa>.

²²¹ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.29-30.

²²² Rapport Algemene Rekenkamer *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*, p.11.

²²³ Rapport Algemene Rekenkamer *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*, p.12.

²²⁴ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.8.

²²⁵ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.11-12.

²²⁶ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.12-14.

²²⁷ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.12.

²²⁸ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.16-17.

waar meldingen voor ieder transport ten minste drie dagen van tevoren dienen te worden doorgegeven. In 2017 werden er 639.429 meldingen gedaan.²²⁹

De EVOA schrijft voor dat de persoon of instantie die voornemens is afvalstoffen te transporteren naar een ander land als kennisgever moet optreden. De kennisgever is een van de hieronder genoemde partijen (in aangegeven volgorde).²³⁰ De partijen worden beschreven in artikel 2, lid 9-13 van de EVOA.²³¹

1. **De eerste producent.** Producenten zijn alle partijen wiens activiteiten afvalstoffen voortbrengen.
2. **De vergunde nieuwe producent.** Nieuwe producenten zijn alle partijen die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen verrichten die resulteren in een wijziging van aard of samenstelling van de afvalstoffen.
3. **Een bevoegde inzamelaar.** Inzamelaars zijn alle partijen die afvalstoffen ophalen, sorteren en/of vermengen met als doel deze te vervoeren.
4. **Een geregistreerd handelaar.** Handelaars zijn alle partijen die als verantwoordelijke optreden bij het aankopen en vervolgens verkopen van afval. Deze beschrijving omvat ook handelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben.
5. **Een geregistreerd makelaar.** Makelaars zijn alle partijen die ten behoeve van anderen de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen organiseren. Deze beschrijving omvat ook makelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben.
6. **De houder (alleen indien 1 t/m 5 niet mogelijk is).** De houder is de rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft, of de producent van de afvalstoffen.

Voor het transport van afval over de grens vraagt de kennisgever een EVOA-kennisgeving aan bij de autoriteit van het land waaruit het afvaltransport start.²³² Bij transport vanuit Nederland dient de kennisgever een kennisgeving in bij de ILT.

De toepasselijke EVOA-procedure kan aan de hand van de volgende stappen worden bepaald.²³³

1. **Soort afvalstof.** Allereerst bepaalt de kennisgever of de afvalstof een afvalstof is, vervolgens hoe deze wordt ingedeeld volgens de EVOA.
 - **Afvalstof/geen afvalstof.** Om te bepalen of een stof kan worden aangemerkt als afvalstof, hanteert de ILT hanteert de definitie van een afvalstof volgens de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen: *“Alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.”*²³⁴
 - **Bijlage III/IV.** Binnen de EVOA kan een afvalstof worden aangemerkt op basis van twee afvalstoffenlijsten.²³⁵
 - **Bijlage III, IIIA en IIIB.** De ‘groene lijst’, of niet-gevaarlijke stoffen.
 - **Bijlage IV.** De ‘oranje lijst’, of gevaarlijke afvalstoffen.Wanneer een afvalstof niet op de afvalstoffenlijst van de EVOA (Bijlage III, IIIA en IIIB) voorkomt is deze ‘niet ingedeeld’. In dit geval is het regime van toepassing voor Bijlage IV afvalstoffen.
2. **Verwerken afvalstof.** De kennisgever bepaalt hoe de verwerking van afvalstoffen volgens de EVOA wordt ingedeeld. De EVOA onderscheidt twee opties: nuttige toepassing of verwijdering.²³⁶

²²⁹ Rapport Galan Groep *Vraaggestuurd managen werkstromen vergunningen verlenen ILT*, p. 43.

²³⁰ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/bepalen-procedure>.

²³¹ Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de raad, 14 juni 2006, p.6.

²³² ILT (2017) Jaarverslag 2017.

²³³ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/bepalen-procedure>.

²³⁴ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/bepalen-procedure/soort-afvalstof>.

²³⁵ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/bepalen-procedure/soort-afvalstof>.

²³⁶ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-in-europa-evoa/bepalen-procedure/verwerken-afvalstof>.

- **Nuttige toepassing.** Onder nuttige toepassing wordt verstaan: recycling, hergebruik en terugwinning dan wel andere handeling gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen.
 - **Verwijdering.** Het begrip verwijdering staat voor alle handelingen die niet als nuttige toepassing kunnen worden aangemerkt.
- 3. Bestemming afvalstof.** Als bekend is wat wordt overgebracht en hoe de verwerkingshandeling wordt ingedeeld kan de kennisgever, afhankelijk van het land van bestemming en herkomst, de te volgen procedure bepalen. Voor het bepalen van deze procedure biedt de ILT een regelhulp.²³⁷

Bestaande onderzoeken

Handhaving Europese regels voor afvaltransport (Algemene Rekenkamer, 2012)

In dit rapport is onderzocht hoe de overheid de EVOA handhaaft. Gezien de focus op handhaving vallen de bevindingen van dit rapport buiten deze casus, die draait om vergunningverlening EVOA. De voornaamste conclusie van het rapport is dat de ILT slechts beperkt zicht heeft op het effect van hun handhavingsactiviteiten. Als voornaamste reden draagt het rapport aan dat illegale stromen zich moeilijk in beeld laten brengen.

Vraaggestuurd managen werkstromen vergunningen ILT (de Galan Groep, 2014)

In juli 2014 deed de Galan Groep onderzoek naar het vergunningverleningsproces van de ILT. Het onderzoek omvat enkele domeinen van de inspectie, waarvan risicovolle stoffen en producten (RSP/EVOA) er een is. Enkele belangrijke bevindingen met betrekking tot vergunningverlening EVOA uit het rapport worden hieronder genoemd:

- De afdeling RSP/EVOA beschikt over goed onderbouwde normtijden per type vergunning. Verder zijn de normtijden in de afgelopen jaren steeds verder aangescherpt en zijn ze op dit moment 8 á 10 uur per dossier (voorheen 12 tot 14 uur). Door de invoering van ICT- systeem Terra is in 2009 een flinke efficiëntieslag gemaakt.
- Op basis van berekeningen van de Galan Groep lijkt de beschikbare capaciteit op het niveau van senior verlener en vergunningverlener formeel aan de ruime kant. De mogelijke uitstroom van enkele ervaren medewerkers kan echter betekenen dat de normtijden naar boven bijgesteld moeten worden.
- RSP/EVOA scoort meer dan 99% op norm behalen doorlooptijden voor het behandelen van aanvragen. Een deel van de capaciteit van de ILT wordt echter niet efficiënt gebruikt. Bijvoorbeeld omdat uitgegeven vergunningen niet gebruikt worden door de aanvrager of omdat een aanvraag tijdens het proces stil komt te liggen:
 - De ILT ontvangt niet altijd reactie op vragen die gesteld worden aan de aanvrager. Bij onbeantwoorde vragen blijft het dossier liggen tot de periode waarop de aanvraag betrekking heeft (een jaar) is verstreken. Volgens een schatting van een senior adviseur gaat het om circa 3% van de totale werkstroom op jaarbasis.
 - Op een deel van de afgegeven vergunningen vindt geen transport plaats. Deze werkstroom wordt op 7 á 8% per jaar geschat.

Afval Eenvoudig Beter (Motivaction, 2018)

Op verzoek van de ILT heeft Motivaction een onderzoek uitgevoerd naar de beleving van de vergunningverlening EVOA onder kennisgevers. Hieruit zijn de volgende bevindingen gekomen:

- De behandeltermijn van de kennisgevingsprocedure wordt door kennisgevers als te lang ervaren. Doordat kennisgevers weinig inzicht hebben in de status van hun aanvraag (of daar zelf achteraan

²³⁷ <https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/afval/>.

moeten bellen), hebben zij het gevoel dat hun aanvragen blijven liggen. Verder wordt de reactietermijn op vragen of terugbelverzoeken als te lang ervaren.

- De ILT wordt gewaardeerd om de dienstverlening in de kennisgevingsfase, oriëntatiefase en het laatste contactmoment. Kennisgevers zijn tevreden met de informatie en hulpmiddelen die worden aangeboden in de oriëntatiefase.
- De grootste problemen die kennisgevers ervaren met buitenlandse autoriteiten zijn taalbarrières en verschillende interpretaties van Europese regelgeving.
- Kennisgevers zien veel voordelen in vaste aanspreekpunten bij de ILT. Een vaste contactpersoon heeft voordelen voor de kennisoverdracht en men leert elkaar en elkaars belangen kennen waardoor er een relatie opgebouwd kan worden. Kennisgevers denken dat dit de snelheid van de vergunningverlening kan versnellen. De opbouw van een dossier per bedrijf in plaats van per aanvraag zou er daarnaast voor moeten zorgen dat bij nieuwe aanvragen niet steeds dezelfde informatie verstrekt wordt.
- De webportal wordt door niet alle kennisgevers gevonden, maar nagenoeg alle kennisgevers zien er de voordelen van in. Verder geven kennisgevers aan dat zij de kennisgeving het liefst geheel via internet willen kunnen indienen.

Op basis van de bovenstaande bevindingen worden er in het rapport enkele aanbevelingen voor de ILT gedaan:

- Bekort de wachttijd voor vergunningen naar twee maanden. In de huidige situatie wachten kennisgevers langer dan drie maanden.
- Informeer kennisgevers wat een VGI-status betekent. Kennisgevers denken dat kennisgevingen met een VGI-status sneller worden opgepakt en afgehandeld. Ze realiseren zich vaak niet dat deze status betekent dat de overbrengingsperiode verlengd wordt van één jaar naar drie jaren.
- Zorg voor verkorting van de reactietermijn op terugbelverzoeken en e-mails voor alle fasen van de vergunningsaanvraag.
- Zorg voor een vast en bereikbaar aanspreekpunt voor een kennisgever.
- Zorg voor een goed werkende ICT-omgeving waar alle relevante en historische gegevens van kennisgevers is te ontsluiten.
- Zorg voor harmonie tussen vergunningverleners in de verschillende Europese landen.

Nederlandse kabinetsreactie op de openbare raadpleging van de Europese Commissie (april 2018)

In dit document reageert het Nederlandse kabinet op de openbare raadpleging van de Europese Commissie. De raadpleging houdt verband met de evaluatie van de EU-verordening voor de EVOA. In dit document worden enkele belangrijke kwesties binnen de EVOA en de onderliggende oorzaken behandeld. Een van de belangrijkste punten uit dit document is de paradox tussen twee conflicterende belangen:

- Innovatie is cruciaal voor een transitie naar een circulaire economie. Innovaties creëren echter nieuwe situaties, waarbij het belangrijk is dat wetgeving op deze nieuwe toepasbaar blijft. De EVOA zou dus voldoende ruimte voor interpretatie moeten hebben om te voorkomen dat de wetgeving constant aangepast moet worden.
- Innovaties hebben financiering nodig, waarbij een inschatting van risico een belangrijke factor is. Juridische duidelijkheid, met minder ruimte voor interpretatie, is belangrijk om dit risico zo laag mogelijk te houden.

In de kabinetsreactie worden enkele voorbeelden genoemd waar een situatie gebaat was bij meer juridische duidelijkheid:

- Het moet mogelijk worden om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van recyclen en 'waste recovery'. Recycling of recoveryprocessen die meerdere malen (of oneindig) herhaald kunnen

worden zouden een hogere waarde toegewezen moeten krijgen dan processen die eenmalig uitgevoerd kunnen worden en leiden tot afvoer van afval of gebruik als brandstof. Een mogelijke manier om dit te doen is het beter definiëren van de afvalhiërarchie. Artikel 12, sub 1, paragraaf (a) refereert naar deze hiërarchie maar maakt geen onderscheid tussen de verschillende categorieën van 'waste recovery' (preparatie voor hergebruik, recyclen en energieopwekking) en verschillende specifieke recycling of recoveryprocessen.

- Met de huidige groene lijst procedure is het niet mogelijk onderscheid te maken tussen verschillende vormen van recycling of recovery. Voor afval op de groene lijst is onbeperkt grensoverschrijdend transport toegestaan voor alle recoveryprocessen, waardoor het onmogelijk is om bijvoorbeeld te voorkomen dat afval wordt geëxporteerd voor energiedoeleinden terwijl het zou moeten worden gerecycled.
- Er moet meer duidelijkheid komen over de interpretatie van de EVOA op het gebied van gevaarlijk afval door de verschillende lidstaten. Deze classificatie moet stabiel en voorspelbaar zijn om investeringen te faciliteren.

Verder wordt er een aantal aanpakken aangedragen om de effectiviteit van de EVOA te vergroten:

- De duur van de huidige procedures kan worden ingekort door de goedkeuring van afvaloverbrenging over te laten aan alleen de autoriteiten van het zendende en ontvangende land, in plaats van de autoriteiten in alle doorvoerlanden.
- De bevoegde autoriteit in een lidstaat (in Nederland de ILT) zou de beslissing over de financiële garantstelling genomen door de bevoegde autoriteit in de zendende lidstaat niet in twijfel moeten trekken. Verder moet de bevoegde autoriteit de mogelijkheid hebben om bedrijven vrijstelling geven van de garantstelling.
- Nieuwe technologieën zijn nodig voor de transitie naar een circulaire economie. Een cruciale fase in de ontwikkeling van een nieuwe technologie is het opschalen van laboratorium- naar industriële schaal. Bedrijven moeten daarom de mogelijkheid hebben om technologie te testen op hun eigen terrein. Een obstakel in het testen van technologie op eigen terrein is dat niet alle bedrijven over de juiste milieuvergunningen beschikken om afval te accepteren op hun eigen terrein. Om dit obstakel te omzeilen draagt het document twee oplossingen aan:
 - Het verhogen van de maximaal toegestane hoeveelheid van afval bestemd voor laboratoriumanalyse. De keerzijde van deze aanpak is dat hierdoor alle afvaltransporten onder de maximaal toegestane hoeveelheid, toegestaan worden. Hierdoor verliezen bevoegde autoriteiten zicht op alle transporten kleiner dan deze maximumhoeveelheid.
 - De bevoegde autoriteit van het ontvangende land zou discretionaire bevoegdheid moeten krijgen om een beslissing te nemen in deze specifieke, unieke, gevallen. Enkele voorwaarden om deze bevoegdheid te beperken zouden moeten worden opgenomen in de EVOA.

D.2. Samenvatting percepties

	Indicaties	Contra-indicaties
	Doeltreffend	
a. Effectgericht: doelbereik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enkele gesprekspartners merken op het idee te hebben dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van data, dat is positief. 2. De ILT heeft goed ingespeeld op de crisissituatie die ontstond door trage afhandelingen en grote achterstanden. Interne verbetertrajecten worden goed georganiseerd. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. De ILT kan haar risicoanalyse verder verbeteren. Enkele gesprekspartners buiten de ILT verwachten van ILT dat zij de nodige kennis en informatie heeft, onder meer over de hele keten van vervoer van gevaarlijke stoffen. Informatie en kennis die zou kunnen worden gebruikt om risico's te detecteren en risicogericht te controleren. Nu wordt daar nog beperkt gebruik van gemaakt. 4. Gesprekspartners buiten de ILT geven aan dat de ILT een periode lang niet doeltreffend is geweest, omdat de termijnen voor vergunningverlening (tot een half jaar geleden) veelal werden overschreden. Hierdoor werden enorme achterstanden opgebouwd, wat leidde tot frustratie bij bedrijven die geen afval konden transporteren. Ook kwam het voor dat deze bedrijven meer afval moesten opslaan (omdat het niet geëxporteerd kon worden) of vrachtwagens de grens niet over konden. Processen die normaliter vier tot zes weken zouden duren konden nu wel tot een half jaar duren. Volgens gesprekspartners komt dit door een gebrek aan middelen en mankracht bij de ILT. 5. Ook valt het gesprekspartners buiten de ILT op dat de wendbaarheid van de ILT niet erg groot is. Zo is een grensovergang soms gesloten of er om een andere reden een andere overgang worden gekozen; in dit soort gevallen is het moeilijk om een vergunning voor de route gewijzigd te krijgen. 6. De risicoanalyses kunnen volgens een aantal gesprekspartners verbeterd worden. <ol style="list-style-type: none"> a. Enkele gesprekspartners geven aan de indruk te hebben dat risico's met name zijn gebaseerd op beredeneerde (financiële) risico's, en niet op basis van veiligheid voor het milieu. b. Ook zijn de risicoanalyses onvoldoende gebaseerd op data-analyse.

		<p>7. De ILT herkent het punt met betrekking tot de doorlooptijden. Het beeld dat de ILT de vergunningverlening op basis van berekeneerde (financiële) risico's uitvoert, herkent de ILT niet.</p> <p>8. Risicoanalyses worden nu uitgevoerd op basis van gedeelde ervaringen van inspecteurs en deskundigen. De ILT is bezig deze inzichten verder te objectiveren en te valideren op basis van data-analysen. Deze ontwikkeling is ook in gang gezet bij de vergunningverlening EVOA en heeft geleid tot een beter inzicht in de vergunde afvalstromen. In het algemeen geldt dat afvalstromen dynamisch zijn, deze zal je continu moeten volgen om risico's in de stromen te identificeren.</p>
<p>Professionaliteit</p>	<p>9. Gesprekspartners zijn positief over de gedrevenheid en deskundigheid van individuele medewerkers gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode (2012-2017). Zo gaat de ILT integer om met informatie, het is bijvoorbeeld niet voorgekomen dat gegevens bij concurrenten terechtkomen.</p>	<p>10. Gesprekspartners hebben zorgen over de continuïteit van kennis door:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. uitstroom als gevolg van vergrijzing en de onzekere situatie rond de reorganisatie. b. beperkte borging van kennis in de organisatie (in procedures / afspraken / wet- en regelgeving) waardoor continuïteit afhankelijk is van individuele medewerkers. c. Complexiteit om nieuwe mensen te vinden (veel vacatures, weinig personeel, een gebrek aan zware expertise). <p>11. Gesprekspartners merken dat door het instabiele personeelsbestand de expertise bij de ILT afneemt. Zo worden bij het indienen van aanvragen door de ILT veel vragen gesteld waarop het antwoord voor zich spreekt. Daarnaast komen reacties van de ILT soms later dan de doorlooptijden toestaan of moesten indieners er zelf achteraan gaan. In dit soort situaties bleek de correspondentie of soms zelf de gehele aanvraag zoek. De indruk bij de sector was dat vragen door ILT soms opnieuw gesteld werden, enkel met het doel een nieuwe termijn in te laten gaan en zo tijd te winnen.</p> <p>12. Enkele gesprekspartners buiten de ILT hebben de indruk dat de ILT als gevolg van de capaciteitstekorten probeert de werkvoorraad zo laag mogelijk te houden. Een voorbeeld dat dit illustreert is dat de indruk bij deze</p>

		<p>gesprekspartners is dat ILT bewust afval toelaat op groene lijst om daarmee de werkvoorraad te verkleinen.</p> <p>13. Het is voor de ILT herkenbaar dat er verloop is, zowel door uitstroom als vergrijzing. Vacatures zijn moeilijk te vullen, met name als het gaat om specialistische functies. Het beeld dat ILT bewust werk ontloopt wordt niet herkend. Zo geeft met betrekking tot het voorbeeld over de groene lijst de ILT aan dat zij zelf niet de groene lijst vaststelt, maar dat dit op Europees niveau gebeurt.</p>
Onafhankelijkheid	14. Gesprekspartners geven over het algemeen aan dat de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van de sector voldoende geborgd is.	
Transparantie	15. Over het algemeen geven gesprekspartners aan dat de ILT transparant is. Zo reageert de ILT snel op WOB-verzoeken.	<p>16. Het is volgens een aantal gesprekspartners buiten de ILT niet duidelijk wie hun directe contactpersoon is.</p> <p>17. De ILT herkent het bovenstaande signaal. Het veranderen van de interne organisatie heeft blijkbaar gevolgen voor de herkenbaarheid en overzichtelijkheid naar de buitenwereld.</p>
Empowering	18. Gesprekspartners zijn positief over de ontwikkeling dat (in de toekomst) een in het verleden goedgekeurde aanvraag bij terugkerende aanvraag niet opnieuw de procedure door hoeft. Dit draagt bij aan het verantwoordelijkheidsbesef van de sector, omdat het van de sector vraagt dat zij zich goed gedragen (en daar dus voor beloond worden).	<p>19. Gesprekspartners buiten de ILT hebben de indruk dat de ILT stuurt op aantallen controles, zowel inspecteurs als de organisatie. Het uitvoeren van controles kan volgens hen geen doel op zich zijn, de missie van de ILT gaat verder. Handhaving moet volgens hen als middel wordt gezien in plaats van als doel. In het geval van EVOA zou bijvoorbeeld niet alleen de controle op afval centraal moeten staan, maar in een breder instrumentarium, zoals voorlichting over hoe slimmer om te gaan met (het recyclen van) afval.</p> <p>20. Ook hebben gesprekspartners de indruk dat de ILT meer zou kunnen doen aan voorlichting van de sector. Op dit moment gebeurt dat volgens hen weinig of niet.</p> <p>21. De ILT herkent het signaal dat er weinig wordt gedaan aan voorlichting richting de sector. Daarnaast geven gesprekspartners binnen de ILT aan dat vóór de koerswijziging inderdaad werd gestuurd op aantallen controles en minder op het maatschappelijk effect van de ILT.</p>

<p>Samenwerking</p>	<p>22. De internationale samenwerking verloopt volgens gesprekspartners in principe goed. Daarnaast bestaat bij de sector de indruk dat ILT zich op internationaal vlak inspant voor de Nederlandse afvalsector. Een genoemd voorbeeld is de inzet voor de verruiming van proefzendingen.</p> <p>23. De samenwerking tussen de Douane en de ILT is sinds het rapport van de Algemene Rekenkamer (zie sectie 1.1.3.) verbeterd:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Er wordt meer geëvalueerd (wat zijn resultaten en wat moet naar aanleiding daarvan gebeuren?). b. De informatiestromen tussen de ILT en de Douane zijn verbeterd. c. Binnen de ILT wordt meer gewerkt met data, waardoor met dezelfde taal over risico's wordt gesproken (wat de samenwerking heeft verbeterd). 	<p>24. Soms loopt de interpretatie van wet- en regelgeving uiteen tussen landen, geven gesprekspartners buiten de ILT aan. Zo wordt een in het buitenland afgegeven VGI-status soms niet erkend in Nederland (omdat Nederland dan strengere regelgeving hanteert).</p> <p>25. Er ontbreekt één digitaal Europees systeem waar verzendende en ontvangende landen het afval moeten aanmelden, werkt nog niet goed. Dit komt doordat gewerkt wordt op verschillende systemen. Gesprekspartners geven aan dat een betere samenwerking tussen verschillende systemen een hoop tijd bespaart en een beter beeld geeft van waar het afval terecht komt.</p> <p>26. De ILT herkent niet dat de Nederland een strengere interpretatie hanteert dan andere landen. Een verklaring voor het beeld dat gesprekspartners hebben is volgens de ILT dat de internationale samenwerking tussen landen voor stakeholders een ondoorzichtig proces is. Zo is voor stakeholders ook niet altijd duidelijk wanneer de ILT nog in afwachting is van de goedkeuring/extra informatie vanuit een ander land.</p>
<p>Doelmatig</p>		
<p>Efficiënt georganiseerd</p>	<p>28. De taakstellingen dwingt de organisatie er volgens de ILT toe om opnieuw over werkprocessen na te denken om het efficiënter te maken.</p> <p>29. Het is volgens gesprekspartners buiten de ILT slim om terugkerende aanvragers automatisch goed te keuren. Er zijn weinig risico's verbonden aan deze keuze, terwijl hij bijdraagt aan de efficiëntie.</p>	<p>30. De taakstellingen hebben volgens gesprekspartners buiten de ILT een negatieve impact. De capaciteit is beperkt, complexe dossiers blijven liggen en de doorlooptijden van vergunningverlening werden overschreden.</p> <p>31. Wat volgens gesprekspartners niet bijdraagt aan een efficiënte organisatie is dat de ILT alleen via een aparte afdeling (handhavingsbeleid) mag communiceren met het beleid. Wel is daar een positieve ontwikkeling in waarneembaar; er was een tijd dat er überhaupt niet werd gesproken met beleid, maar nu zijn beleid en de ILT wel weer 'on speaking terms'.</p> <p>32. De ILT geeft aan dat het belangrijk is dat het kerndepartement en de ILT met één mond spreken. De keerzijde hiervan is echter dat de samenwerking tussen kerndepartementen en de ILT soms tijd en aandacht vergt. Daar moet een balans in gevonden worden.</p>

Doorlooptijden	<p>33. Gesprekspartners buiten de ILT geven aan tevreden te zijn met de wijze waarop de ILT een procesverandering heeft ondernomen om doorlooptijden terug te dringen. Ze zijn tevreden over het feit dat de sector bij het proces betrokken was. Volgens de eerste signalen zijn de doorlooptijden ook al teruggedrongen.</p>	<p>34. De doorlooptijden werden een periode lang sterk overschreden; zo werden aanvragen die normaliter 4-6 weken duurden al gauw een half jaar, geven gesprekspartners uit de sector aan. Een oorzaak van het overschrijden van de doorlooptijden is de afname in het aantal mensen dat het werk kon uitvoeren bij een gelijkblijvend volume van aanvragen, geeft de ILT aan.</p>
Administratieve lasten	<p>35. Het voornemen om grote, terugkerende aanvragers niet keer op keer dezelfde procedure te laten doorlopen zou volgens gesprekspartners buiten de ILT moeten leiden tot een afname van administratieve lasten voor de sector.</p>	<p>36. Gesprekspartners bij de ILT geven aan dat het verlenen van de vergunning lang kan duren, bijvoorbeeld doordat er goedkeuring uit het buitenland moet komen. Dat kan dan de administratieve lasten voor de sector verhogen, terwijl voor hen niet duidelijk is waar de vergunning spaak loopt. De ILT kan daar volgens gesprekspartners bij de ILT nog duidelijker over communiceren. De status van aanvragen zal in het eerste kwartaal 2019 op "Mijn ILT" zichtbaar zijn</p>
Governance		
	<p>38. De ILT is volgens gesprekspartners buiten de ILT in de afgelopen jaren minder autonoom geworden.</p>	<p>39. Het valt gesprekspartners bij het beleidsdepartement op dat een vraag om extra inzet van de ILT (bijvoorbeeld door de Tweede Kamer) direct leidt tot een extra budgetvraag. De ILT lijkt dan direct bij het ministerie aan te kloppen zonder eerst zelf na te denken en te prioriteren. Dat vormt een aandachtspunt.</p> <p>40. Ondanks de toename in afstemming tussen ILT en het kerndepartement heeft een aantal gesprekspartners de indruk dat de ILT nog steeds zeer autonoom opereert. Dit heeft als risico dat zij doorslaat in haar eigen beleidslijn en er weinig in synergie vanuit lenW aanwezig is.</p> <p>41. ILT herkent het beeld dat er nog veel te winnen is in de samenwerking met beleid. Nu verloopt de samenwerking altijd via de afdeling binnen de ILT die de communicatie met beleid coördineert. Dat is een waarborg om te zorgen dat kerndepartementen van de ILT dezelfde boodschap naar buiten brengen. Bij een aantal onderwerpen bestaat daarnaast een verwevenheid tussen beleid en inspectie. Verbetering kan plaatsvinden door:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Een betere rolverdeling binnen het ministerie. Nu wordt er soms tot in het oneindige gediscussieerd over de juiste interpretatie van wetgeving. Als een wet vervolgens onduidelijk is, moet de uitvoeringsorganisatie

een knoop doorhakken bij de interpretatie. Als beleid het daar niet mee eens is, moet zij de wet aanpassen.

- b. Bij het opstellen van beleid werkt beleid samen met de ILT, de ILT heeft daarnaast een rol bij de toetsing van de uitvoerbaarheid en het ophalen van signalen uit de praktijk. Die moet de ILT vervolgens terugkoppelen.

Koerswijziging

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- Voor een aantal gesprekspartners is het nieuws dat de ILT haar koers heeft gewijzigd. Een aantal andere gesprekspartners geeft aan dat het idee achter de koers (namelijk het streven naar een groter maatschappelijk effect) volgens hen goed is. De betere dienstverlening in termen van de vergunningafhandeling EVOA wordt herkend verder hebben gesprekspartners geen signalen dat de Koers tot een andere opstelling van de ILT leidt.
- Ook merkt een aantal gesprekspartners op dat het met name van belang is dat de ILT haar wettelijke taken blijft uitvoeren en dus binnen haar bestaande bevoegdheden moet blijven.
- Een aantal positieve ontwikkelingen dat door gesprekspartners buiten de ILT wordt gerelateerd aan de koers is:
 - Een positieve ontwikkeling is dat de ILT heeft gewerkt aan een LEAN systeem (voor interne bedrijfsvoering) en aan een nieuw systeem voor terugkerende aanvragen. Als dan een eerste keer is voldaan aan de eisen, dan wordt een nieuwe aanvraag automatisch toegekend.
 - Het nieuw ingevoerde Single point of contact is positief, de sector geeft aan daar goede ervaringen mee te hebben. Eerder kwam het voor dat dezelfde situatie continu moest worden uitgelegd, maar nu is dat niet meer nodig.
 - Goed dat er nu risicogestuurd wordt gewerkt, omdat hiermee veel effort kan zetten op de risico's.
- Een positieve ontwikkeling die door de ILT wordt genoemd is dat het door de koers weer mogelijk is om te communiceren met de buitenwereld.
- Als onderdeel/voorlopend op de koers is de werkwijze met de omgevingsdiensten (omtrekt de afvalverwerkers) gewijzigd. De wijziging in de procedure heeft, voor zover bekend, geen negatieve consequenties gehad. Wel bestaat met de gewijzigde werkwijze het risico dat er minder zorgvuldig door de ketenpartners wordt getoetst aan de specifieke acceptatie(voor)waarden van het ontvangende bedrijf. ILT ziet daar niet direct op toe, en kan daardoor niet zien wat misgaat. De ILT geeft aan dat dit een bewuste keuze is. De ILT gaat over het transport van A naar B, maar de verantwoordelijkheid voor verwerken ligt bij de omgevingsdienst, niet bij ILT.
- Volgens de ILT wordt een groot deel van de uitkomsten van de SWOT-analyse onderschreven door de organisatie. Zo was de ILT een naar binnen gekeerde legalistische organisatie. Er werd gestuurd op het aantal controles en daarbij hoorde dat er niet gepraat moest worden met beleid of de buitenwereld. Het ging om de aantallen halen en niet om de bijdrage aan het doel achter de wet (veiligheid en duurzaamheid). Risicomijdend gedrag en het volgen van de wet is dan de meest 'veilige oplossing' voor medewerkers.

- Voor de interne organisatie is het goed dat de oude structuur wordt losgeweekt, maar het heeft gevolgen voor de herkenbaarheid en overzichtelijkheid naar de buitenwereld. Zo is het van “buiten naar binnen”, onduidelijk wie het directe aanspreekpunt is voor bepaalde onderwerpen. Dit geldt ook voor intern in de organisatie. Een risico met de nieuwe organisatiestructuur is dat er nieuwe muurtjes worden opgetrokken. Dat vormt een aandachtspunt binnen de nieuwe koers.
- Er wordt volgens gesprekspartners binnen de ILT veel gezegd over waar de ILT vandaan komt, maar wat de visie op de inspectiedienst voor de toekomst precies moet zijn is voor hen niet duidelijk. Ben je een bestuurlijke uitvoeringsdienst die middelen inzet om beleid uit te voeren of ben je een inspectiedienst die overtredingen opspoot? Als je buiten een doel wilt bereiken dan zul je richting beleid moeten teruggeven wat beter kan. Nu is het nog regelmatig zo dat beleid zodanig is vormgegeven dat de ILT er in de praktijk niet goed mee uit de voeten kan.

E. Keuring zeeschepen

E.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

De ILT is toezichthouder voor de wetgeving rondom veiligheid van zeeschepen. We richten ons hier op de veiligheid van zeeschepen zelf en daarmee niet op de milieuwetgeving en de regelgeving op het gebied van opvarende van zeeschepen. De wettelijke taken van de ILT zijn gebaseerd op de volgende wetten:

- **Het internationaal verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS-verdrag), van de International Maritime Organisation (IMO).**²³⁸ Het SOLAS-verdrag is een internationaal verdrag en beschrijft aan welke eisen zeeschepen moeten voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van constructie, uitrusting en bemanning. Het toezicht op de naleving van SOLAS ligt bij de vlaggenstaat.
- **Europese Richtlijnen.** Bijvoorbeeld EU 2009/45 waarin veiligheidsregels zijn opgenomen met betrekking tot passagiersschepen.²³⁹
- **Schepenwet.**²⁴⁰ In de schepenwet zijn veiligheidsvoorschriften voor schepen opgenomen, daarnaast staat in de wet aangegeven dat certificaten voor schepen worden afgegeven door of namens het hoofd van de Scheepvaartsinspectie (artikel 3, 3a, 4, 6, 7 en 9 tot en met 17 van de Schepenwet). Ook is in de wet het toezicht op naleving van de schepenwet omschreven. Ook staat hierin opgenomen dat de inspectie onderscheidenlijk wordt uitgeoefend door ambtenaren van de (toenmalige) Inspectie Verkeer en Waterstaat (welke is opgegaan in de ILT).
- **Schepenbesluit 2004.**²⁴¹ In het schepenbesluit is opgenomen aan welke internationale en nationale certificaten specifieke schepen moeten voldoen. Daarnaast is in dit besluit opgenomen dat de minister instanties aanwijst die certificering van schepen uitvoeren (artikel 36).
- **Regeling erkende organisaties Schepenwet.**²⁴² In deze regeling is aangegeven op grond waarvan een klassenbureau kan worden aangewezen als keuringsinstantie.
- **Beleidsregel veiligheid zeeschepen.**²⁴³ In deze regeling worden regelingen rondom de veiligheid van zeeschepen nader omschreven. In deze regeling is daarnaast opgenomen dat onderzoek en certificering wordt uitgevoerd door een aangewezen organisatie (een klassenbureau).

Toezichtssystematiek

Vanaf 2006 is een groot deel van de certificerende taken van de ILT aan klassenbureaus overgedragen. Deze uitbesteding betekent echter niet dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht is komen te vervallen. De overeenkomst die met klassenbureaus is gesloten vormt de juridische borging van de ministeriële verantwoordelijkheid (die in de wetgeving vastligt), daarnaast vindt feitelijk toezicht op de klassenbureaus plaats. Bij de beschrijving van de toezichtssystematiek van de ILT op zeeschepen gaan wij in op de uitvoering van de taken door klassenbureaus, en het toezicht van ILT hierop.²⁴⁴

²³⁸ Zie: [http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO-Conventions%20\(copies\)/SOLAS.pdf](http://www.mar.ist.utl.pt/mventura/Projecto-Navios-I/IMO-Conventions%20(copies)/SOLAS.pdf).

²³⁹ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:163:0001:0140:EN:PDF>.

²⁴⁰ Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR001876/2010-10-10#HoofdstukII_Paragraaf1_Artikel9.

²⁴¹ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016880/2017-01-01#Hoofdstuk2>.

²⁴² Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014652/2015-09-11>.

²⁴³ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027556/2010-07-30>.

²⁴⁴ ILT (2006). Toezicht op de klassenbureaus.

Klassenbureaus

De certificerende inspectietaken zijn tussen 2000 en 2008 in verschillende stappen uitbesteed aan klassenbureaus. In Resolution MSC.349(92) heeft het IMO bepaald dat klassenbureaus onder bepaalde voorwaarden sommige inspecties en certificerende taken voor een vlaggenstaat mogen uitvoeren.²⁴⁵ In deze resolutie staan standaarden waaraan klassenbureaus moeten voldoen en worden minimumeisen gesteld aan de contracten tussen een vlaggenstaat en een klassenbureau. Ook op EU- en nationaal niveau zijn regels vastgesteld om de kwaliteit van de klassenbureaus te borgen.²⁴⁶

Klassenbureaus hebben twee primaire taken. Ten eerste zijn klassenbureaus verantwoordelijk voor het uitgeven van classificatiecertificaten, in opdracht van een scheepswerf of reder (privaatrechtelijke eisen). In dit certificaat wordt bevestigd dat een schip is ontworpen en gebouwd in overeenstemming met de regels van het betreffende klassenbureau. Daarnaast mogen klassenbureaus bepaalde certificerende werkzaamheden uitvoeren voor de vlaggenstaat (op basis van statutaire wetgeving).²⁴⁷

Tussen de vlaggenstaat en een klassenbureau is een overeenkomst gesloten, met daarin concrete werkafspraken. De meest recente overeenkomst dateert van 3 april 2014 en omvat onder andere afspraken over de financiële verantwoordelijkheid, de aansprakelijkheid, een periodieke controle van de klassenbureaus en het doorgeven van belangrijke informatie over geklasseerde vloten.²⁴⁸

Onder de Nederlandse vlaggenstaat vallen zeven Europees erkende en één nationaal erkende klassenbureaus:

- American Bureau of Shipping (ABS)
- Bureau Veritas
- Det Norske Veritas Germanischer Lloyd (DNV GL AS)
- Indian Register of Shipping
- Lloyd's Register (LR)
- Nippon Kaiji Kyokai (NKK)
- Registro Italiano Navale (RINA)
- RHC B.V. – nationaal erkend.

Toezicht door ILT op klassenbureaus

Conform de Europese wetgeving²⁴⁹ zijn alle vlaggenstaten verplicht elk klassenbureau te evalueren. In de evaluatiemonitoringstool van ILT²⁵⁰ staat opgenomen dat de ILT jaarlijks audits uitvoert van deze klassenbureaus. In 2012 werden klassenbureaus ervan op de hoogte gesteld dat het formele inspectieprogramma niet zou worden uitgevoerd. De voornaamste reden hiervoor is dat de capaciteit en prioriteit is gegeven aan andere projecten binnen de organisatie, waaronder het herzien van het toezicht op de klassenbureaus.

Het toezicht op de klassenbureaus vindt plaats in de vorm van een dialoog en audits. In het kader van de dialoog vinden er jaarlijks bilaterale en tripartite bijeenkomsten plaats. De bilaterale bijeenkomsten betreffen bijeenkomsten tussen de klassenbureaus en de ILT. Bij tripartitebijeenkomsten komen alle klassenbureaus, de

²⁴⁵ IMO (1993), Res. A.739(18).

²⁴⁶ Zie: Toezicht op klassenbureaus (2006), pagina 16 en 17.

²⁴⁷ Zoals de International Convention on Load Lines, ILL, en de International Safety Management Code, ISM, zie: toezicht op klassenbureaus 2006, pagina 19.

²⁴⁸ Zie: Agreement of 03 April 2014 governing the authorisation of statutory survey and certification services of ships registered in the Netherlands, flying the flag of the Kingdom of the Netherlands and classed by RO.

²⁴⁹ Directive 2009/15/EC.

²⁵⁰ ILT (2013) Evaluation of the supervision of the Recognised (Security) Organisations, 2012.

ILT en de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Reders (KNVR) samen. Voor de audits wordt sinds 2016 de volgende auditstappen uitgevoerd:

- **Self-assessment:** alle klassenbureaus vullen een assessment over zichzelf in, gebaseerd op vijf componenten van de Committee of Sponsoring Organizations of the Threadway Commission (COSO).
- **Reality checks:** de ILT voert op schepen controles uit om te onderzoeken in hoeverre voldaan is aan gestelde wet- en regelgeving.
- **Audit:** ILT verifieert de bevindingen van de reality checks en controleert in hoeverre het klassenbureau afspraken uit de overeenkomst is nagekomen.
- **Comparison self-assessment:** de ILT vergelijkt de resultaten van de self-assessment met de resultaten van de audit en de reality checks.
- **Draft report:** ILT stelt een conceptrapport op dat wordt opgeleverd ter discussie. Dit rapport omvat een conclusie over in welke mate de gedelegeerde taken op een juiste wijze zijn uitgevoerd door het klassenbureau.
- **Final report with a letter:** de ILT stelt, indien van toepassing, een brief op met acties en vervolgstappen.
- **Follow up actions:** indien van toepassing, laat het betreffende klassenbureau zien in hoeverre nieuwe werkwijzen naar tevredenheid van ILT zijn geïmplementeerd.

Bestaande onderzoeken

Evaluatie zeevaartbeleid 2008 – 2013 (Panteia, 2014)

Over de uitbesteding wordt in de evaluatie het volgende gezegd: *De uitbesteding van taken aan de zogenaamde Recognised Organisations (met name klassenbureaus) is positief verlopen. Wel wordt het belang van behoud van expertise binnen de inspectieketen benadrukt. Een kritische noot wordt geplaatst bij het uitblijven van accountmanagement bij de inspectiedienst ILT. Het serviceniveau van de inspectie is namelijk een wezenlijke factor voor de aantrekkelijkheid van de Nederlandse vlag.* Gezien de veelheid aan onderwerpen en de complexiteit van dossiers zijn er vele actoren, zowel publiek als privaat, bij het zeevaartbeleid betrokken. Tegelijkertijd vinden er in de onderzochte periode substantiële taakstellingen plaats bij de overheid, waardoor zowel de druk op het ambtelijk apparaat als het beroep op kennis vanuit de private sector toenemen. Een goede werking van de keten beleid-uitvoering-handhaving lijkt aan het einde van deze beleidsperiode onder druk te zijn komen staan.

Beleidsdoorlichting scheepvaart en havens (Berenschot, 2016)

Over de certificering van zeeschepen door klassenbureaus zegt de beleidsdoorlichting van Berenschot het volgende: *Met het oog op meer efficiency zijn toezichts- en certificeringstaken vanuit het Rijk overgedragen aan de markt (klassenbureaus). Daarbij is ingezet op het verminderen van de toezichtslast voor reders teneinde de concurrentiekracht van de maritieme cluster te vergroten. Inzet op meer efficiency door het overdragen van taken heeft volgens Panteia (2014) onvoldoende geleid tot een lagere inspectielast voor reders, doordat tegelijkertijd het internationale normenkader toenam. De sector ervaart de inspectie in Nederland als streng in vergelijking met de praktijk in andere landen. Het toezicht draagt wel bij aan de beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en veiligheid van de scheepvaart. Internationale normen, regels en inspecties komen enerzijds de veiligheid en duurzaamheid ten goede maar kunnen, als in andere landen bijvoorbeeld minder streng wordt gehandhaafd, de concurrentiekracht verkleinen.*

E.2. Samenvatting van de percepties

	Indicaties	Contra-indicaties
Doeltreffend		
<p>a. Effectgericht: doelbereik</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gesprekspartners geven aan dat het positief is dat de certificering door klassenbureaus wordt uitgevoerd. Zij hebben kennis en ervaring in de sector om de keuring van zeeschepen volgens de vlaggenstaat uit te voeren. 2. De relatie tussen de ILT en de klassenbureaus zijn goed. <ol style="list-style-type: none"> a. De afspraken zijn goed b. Het tripartiet-overleg is het juiste middel om met de sector in overleg te gaan, geven gesprekspartners aan. 3. Het toezichtarrangement wat per 2016 in werking is gesteld werkt volgens gesprekspartners goed en is voldoende waarborg voor het goed functioneren van de klassenbureaus. De reality checks en self-assesment zijn het juiste middel om toezicht te hebben op de klassenbureaus, omdat de bureaus op andere wijze met hun eigen functioneren worden geconfronteerd (in plaats van in termen van algemene functioneren vormen self-assesments en reality checks de basis). 4. ILT herkent de geschetste beeld. Wat betreft het toezichtsarrangement geeft ILT aan dat het toezichtsarrangement in 2012 en 2014 werd afgezwakt en deze in 2016 weer wat is opgebouwd. Het nieuwe toezichtsarrangement, waarbij de reder te allen tijde verantwoordelijk is voor het voldoen aan de eisen, ook tussen certificeringsmomenten door. Bevindingen die uit dit toezicht komen kunnen aanleiding vormen om in gesprek te gaan met klassenbureaus. Die nieuwe systematiek wordt zeer gewaardeerd door de ILT zelf. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Er is een angst dat de huidige reorganisatie de effectiviteit negatief beïnvloedt. Zo is het tripartite-overleg lange tijd uitgesteld geweest, duurt het lang voordat ILT met uitspraak komt bij complexere zaken (al is de consequentie daar vooralsnog vooral bedrijfseconomisch van aard voor reders, en heeft het geen effect op de veiligheid en de duurzaamheid, geven gesprekspartners aan), komt er pas actie van uit ILT na een voorval (dus naar aanleiding van een ongeluk in plaats van op grond van regelgeving). Ook gesprekspartners binnen de ILT zien de huidige werkorganisatie als een risico voor de uitvoering van de wettelijke taken. 6. Het valt op dat in de doorlichtingsperiode te weinig audits hebben plaatsgevonden bij de klassenbureaus. Daar tegenover staat dat ILT bezig is geweest het arrangement voor het toezicht in die periode aan te passen. 7. Bij gesprekspartners bestaat daarnaast het risico met de huidige werkwijze dat de ILT en wet- en regelgeving (te) sterk door de klassenbureaus wordt beïnvloed, bijvoorbeeld door de kennisachterstand die de ILT heeft op klassenbureaus of door capaciteitstekorten. Als voorbeeld wordt genoemd dat het wel eens is voorgekomen dat de delegatie van Nederland bij een internationale overleggen bestond uit een medewerker van een klassenbureau (in plaats van IenW of ILT). ILT geeft aan dat het dan altijd geen besluitvormend orgaan betreft. 8. ILT herkent het geschetste beeld. Zij geeft aan dat een risico van het toezichtsarrangement is dat de ILT minder zichtbaar is, wat kan leiden tot een afname van de autoriteit van de ILT, mede vanwege het feit dat kennisbehoud bij uitbesteding moeilijker wordt.

Missiegedreven	<p>9. Het is volgens gesprekspartners een goede zaak dat ILT inspeelt op risico's.</p>	<p>10. Gesprekspartners zijn kritisch op de wijze waarop risicoanalyses plaatsvinden. Er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van beschikbare databronnen en innovatieve manieren om risico's in te schatten. Het lijkt met name incident-gestuurd, niet risicogestuurd.</p> <p>11. Enkele gesprekspartners geven aan de indruk te hebben dat de missiewijziging vooral 'weer een reorganisatie' is. Ze zien nog geen (negatieve of positieve) effecten van de wijziging van de missie.</p> <p>a. Een aantal van hen benadrukt dat het met name van belang is dat ILT haar wettelijke taken blijft uitvoeren.</p> <p>b. Voor mensen die de ILT niet goed kennen is het nu moeilijker geworden om de juiste persoon te vinden, omdat niet duidelijk is voor buitenstaanders wie waarvoor verantwoordelijk is.</p> <p>12. Door medewerkers wordt de werkorganisatie als onveilig en onzeker ervaren, het is daarnaast ook nog onduidelijk welk probleem hiermee wordt opgelost.</p>
Professionaliteit	<p>13. Gesprekspartners zijn positief over de gedrevenheid en deskundigheid van individuele medewerkers gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode (2012-2017).</p>	<p>14. Gesprekspartners hebben zorgen over de continuïteit van kennis door</p> <p>a. uitstroom als gevolg van de onzekere situatie rond de reorganisatie en vergrijzing.</p> <p>b. beperkte borging van kennis in de organisatie (in procedures / afspraken / wet- en regelgeving) waardoor continuïteit afhankelijk is van individuele medewerkers.</p> <p>c. Complexiteit om nieuwe mensen te vinden (veel vacatures, weinig personeel, zware expertise).</p> <p>15. De uitstroom leidt ertoe dat het kennisniveau bij de ILT afneemt en afhankelijkheid ontstaat van partijen met kennis in de sector (die tevens onder het toezicht van de ILT staan). Dat vormt een risico voor het onafhankelijke oordeel dat de ILT over onder toezicht staande moet kunnen geven.</p>
Onafhankelijkheid	<p>16. Gesprekspartners geven over het algemeen aan dat de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van de sector voldoende geborgd is.</p>	<p>17. Een enkele gesprekspartner geeft aan een risico te zien in de sterkere kennisontwikkeling bij de lobby en gelijktijdig een kennisafname bij ILT (door uitstroom).</p>

		<p>18. Het valt op dat veel van de gesprekspartners bij de ILT gewerkt hebben. Dat is een indicatie dat de sector een kleine wereld is waar maar beperkt aantal menskracht is in de sector (bij ILT en bij stakeholders) met kennis van zaken, wat een risico kan worden voor de onafhankelijkheid.</p>
Transparantie	<p>19. Over het algemeen geven gesprekspartners aan dat de ILT transparant is. Zo reageert ILT snel op WOB-verzoeken.</p>	<p>20. De ILT is weinig transparant over procesinformatie/besluitvorming. Dat kan lang duren waarbij regelmatig navraag vanuit gesprekspartners nodig is.</p> <p>21. Na de overgang naar de Tijdelijke Werkorganisatie is onduidelijk wie bij de ILT moet worden benaderd voor welk onderwerp. Als er geen bestaande contacten zijn die kunnen worden benut is de ILT slecht benaderbaar.</p>
Empowering	<p>22. Gesprekspartner geven aan dat met het nieuwe toezicht arrangement de klassenbureaus meer om verantwoordelijkheid wordt gevraagd (ze moeten ook zelf de self-assesment invullen).</p> <p>23. Het tripartite overleg wordt door gesprekspartners buiten en binnen de ILT gewaardeerd als instrument, en het vormt een belangrijk middel om de sector aan te spreken op haar verantwoordelijkheid.</p>	<p>24. Enkele gesprekspartners geven aan dat de ILT ook verantwoordelijkheid bij de sector kan bewerkstelligen, door gastlessen op scholen voor zeevaart te geven bijvoorbeeld.</p>
Samenwerking	<p>25. Op internationaal vlak wordt de samenwerking als positief ervaren. Nederland is vaak voortvarend met de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.</p>	<p>26. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat Nederland te streng zou zijn, wat als implicatie heeft dat werven en reders een schip onder een ander vlag bouwen.</p> <p>27. De samenwerking tussen toezichthouders kan volgens gesprekspartners beter. Dat geldt voor zowel afdelingen binnen de ILT, als met andere toezichthouders. Vaak vindt daar nog te weinig afstemming tussen plaats. Bijvoorbeeld door inspectview nader uit te bouwen zou deze afstemming effectiever kunnen worden ingericht.</p>
Doelmatig		
Efficiënt georganiseerd	<p>29. Het is volgens gesprekspartners binnen en buiten de ILT doelmatig om de uitvoering bij klassenbureaus neer te leggen.</p>	<p>30. De ILT heeft te maken gehad met verschillende taakstellingen. De capaciteit is beperkt, complexe dossiers blijven liggen en de frequentie van audits neemt af. Om met de taakstellingen om te gaan kon de ILT niet anders dan efficiënt werken. Er zijn een aantal indicaties dat die efficiëntie is doorgeslagen:</p> <p>a. Complexe zaken blijven vaak liggen</p>

		<p>b. Audits worden pas later uitgevoerd.</p> <p>c. Capaciteit vrijmaken voor internationale overleggen lijkt steeds moeilijker.</p> <p>31. Om de efficiëntie te verbeteren zou de ILT bij internationale overleggen ook meer samenwerking kunnen zoeken met landen die soortgelijke standpunten hebben.</p> <p>32. Gesprekspartners buiten de ILT merken dat de ILT veel met de eigen organisatie bezig is.</p> <p>33. Het is bij gesprekspartners niet duidelijk hoe wordt bepaald waar het budget heengaat. De ILT zou meer output indicatoren moeten vaststellen (die passend zijn bij de missie).</p>
Doorlooptijden	34. Gesprekspartners geven aan dat doorlooptijden overall goed gaan.	<p>35. Voor complexe zaken geldt echter dat de doorlooptijden vaak niet worden gehaald.</p> <p>36. Het valt daarnaast op dat audits niet altijd tijdig zijn uitgevoerd.</p>
Administratieve lasten	37. De administratieve kosten voor de sector worden deels bepaald door de klassenbureaus. De sector geeft aan dat de concurrentie tussen klassenbureaus ervoor zorgt dat zij geen last heeft van hoge lasten.	<p>38. Wel geeft een aantal gesprekspartners aan last te hebben van de relatief trage besluitvorming (bijvoorbeeld over interpretatie van wet- en regelgeving). Hierdoor kan een schip soms niet varen en ligt het lang stil. De trage besluitvorming heeft dan bedrijfseconomische effecten voor de sector.</p> <p>39. De vergunningverlening in Nederland is versnipperd over verschillende toezichthouders (Kiwa, Telecom etc.). Voor ontheffingen moet bij alle instanties een onderbouwing worden aangeleverd, dat ervaart een enkele gesprekspartner als een administratieve last. De ILT geeft aan dit niet te herkennen maar dat het wel kan voorkomen dat wordt doorverwezen. Volgens hen betreft het met name de Klassenbureaus die aanvragen indienen voor een ontheffing, waarbij zij de aanvraag ook van een eigen standpunt voorzien. De ILT hecht eraan dat de klassenbureaus eigen verantwoordelijkheid neemt.</p>
Governance		
	41. De samenwerking tussen de beleidsdirecties van het ministerie van IenW en de ILT is de afgelopen jaren verbeterd. Er was een periode niet tot nauwelijks	42. Ondanks de verbeteringen zijn gesprekspartners van mening dat de samenwerking tussen het ministerie en IenW en de ILT moeizaam verloopt. Dat blijkt uit het feit dat het lang duurt voordat afstemming over besluitvorming

contact. Het was medewerkers van de ILT verboden contact te hebben met het ministerie. Nu is er weer periodiek overleg.

heeft plaatsgevonden tussen het ministerie en de ILT en doordat signalen richting de sector vanuit het ministerie en de ILT verschillend zijn.

43. Voor IenW en ILT is niet altijd duidelijk wie welke rol moet vervullen. De relatie wordt niet altijd als constructief ervaren. De afstemming verschilt sterk per sector (ook binnen een werkveld kunnen grote verschillen zijn).
44. De sector merkt met name dat ILT en beleid weinig afstemmen en daardoor niet als één overheid naar buiten treden.
45. Er valt winst te behalen in de planning en control cyclus; nu wordt in de rijksbegroting rekening gehouden met bepaalde output cijfers die in de praktijk niets betekenen (de ILT handelt er niet naar).

Koerswijziging

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- Er is een angst dat de huidige reorganisatie de effectiviteit van de ILT rondom de keuring van zeeschepen negatief beïnvloedt. Zo is het tripartite-overleg sinds de reorganisatie enige tijd uitgesteld en duurt het lang voordat de ILT met een uitspraak komt bij complexere zaken. Daarnaast is het de indruk van gesprekspartners dat de ILT sinds de koerswijziging pas actie onderneemt na een voorval (dus naar aanleiding van een ongeluk in plaats van op grond van regelgeving). Ook gesprekspartners binnen de ILT zien de huidige werkorganisatie als een risico voor de uitvoering van de wettelijke taken.
- Voor een aantal gesprekspartners geldt dat de nieuwe koers nog niet volledig zichtbaar is, van de nieuwe koers is voor nu met name zichtbaar dat er weer een reorganisatie plaatsvindt. De indruk is dat de ILT met name de huidige missie naleeft. De organisatieomslag (reorganisatie) wordt vooral gezien als complex. Zo zijn er nog geen nieuwe contactpersonen, waardoor het contact stroef verloopt.
- Binnen de ILT pakt de nieuwe visie en de daarmee gepaarde tijdelijke werkorganisatie uit als een onduidelijke situatie voor een aantal van de gesprekspartners binnen ILT. Het is onduidelijk welk probleem wordt opgelost met de koerswijziging en welke afdeling nu exact waarvan is/wat bepaalt.
 - Daarnaast creëert de tijdelijke werkorganisatie voor een aantal medewerkers een gevoel van onveiligheid. Dat is volgens hen een gevaar voor de stabiliteit van de organisatie, terwijl stabiliteit nodig is om autoriteit te behouden en de dienstverlening voldoende op peil te houden.
 - Tegelijkertijd zijn andere medewerkers ervan overtuigd dat de tijdelijke werkorganisatie voor onzekerheid zorgt, maar dat op de lange termijn het stof weer zal neerdalen. Zij geven aan dat hoewel de reorganisatie nu veel energie kost, de ILT wel een meer naar buiten gerichte organisatie wordt. Het werk wordt ook leuker en interessanter voor inspecteurs.
- De ILT moet volgens enkele gesprekspartners wel blijven handelen vanuit de wet- en regelgeving. Bij een aantal gesprekspartners heerst de angst dat de ILT dat loslaat nu zij een nieuwe afweging maakt (conform koerswijziging). Een gevolg van het loslaten van de wet- en regelgeving is dat de reputatie van Nederland op

Europees en internationaal gebied in het gevaar komt. Een voorbeeld daarvan is het risico dat de ILT de ISO-certificatie verliest wanneer de rolverdeling binnen de ILT niet duidelijk wordt. Deze certificatie is wettelijk verplicht en het verlies zou daarom grote gevolgen hebben.

- De beperkte scope van de SWOT-analyse, die de fundering vormt waarop de nieuwe koers is gebaseerd, vormt een zorg bij enkele gesprekspartners. Er zijn in het onderzoek slechts 39 stakeholders gesproken, terwijl er ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden op basis van de resultaten.
- Als de ILT meer risicogedreven wil werken moet zij meer gebruik maken van data, dat wordt volgens gesprekspartner nu nog (te) weinig gedaan, bijvoorbeeld bij het inschatten van risicovolle schepen.

F. Casus IOD/Mergel

F.1. Feitelijke beschrijving casus

Wettelijke taken ILT

ILT-IOD

De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de Inspectie Leefomgeving en Transport voert strafrechtelijke opsporingsonderzoeken uit. De IOD is onderdeel van de ILT maar voert de onderzoeken uit onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

De ILT beschikt dus, naast bestuursrechtelijke bevoegdheden, over de mogelijkheid om het strafrecht in te zetten om regels te handhaven. Dat geldt voor overtredingen die zijn aangewezen als economische delicten in de Wet op de economisch delicten (WED)²⁵¹ en voor zogenaamde commune delicten. Bij strafrechtelijke handhaving wordt, na het opstellen van een proces-verbaal door de ILT-IOD, vervolging ingesteld door het Openbaar Ministerie, waarna de strafrechter beslist.²⁵²

Wettelijke basis

Op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD, artikel 3) is een bijzondere opsporingsdienst zoals de ILT onder gezag van de officier van justitie belast met:

- 1. de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen waarvoor Onze betrokken Minister verantwoordelijkheid draagt;*
- 2. de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op een beleidsterrein waarvoor een andere minister dan de onder a. bedoelde, verantwoordelijkheid draagt en die door die minister in overeenstemming met Onze betrokken Minister en Onze Minister van Veiligheid en Justitie aan die bijzondere opsporingsdienst is opgedragen;*
- 3. opsporingshandelingen in verband met strafbare feiten die zijn geconstateerd in het kader van de taakuitoefening bedoeld onder a. en b., en die met die taakuitoefening verband houden;*
- 4. de opsporing van andere strafbare feiten, indien de bijzondere opsporingsdienst daarmee is belast door de officier van justitie.*

Casus Mergel

In het onderzoek Mergel ging het om fraude met medische certificaten. De verdachten zijn veroordeeld voor het medeplegen van “valsheid in geschrift”:

De toelichting van de ILT-IOD op de casus is als volgt omschreven:

²⁵¹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/2018-10-16>.

²⁵² Zie ook het Informatieblad Nederlands milieutoezicht en –handhaving in kort bestek. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjNsuPII4veAhUFqaQKHe4rD5MQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ilent.nl%2Fbinaries%2Filt%2Fdocumenten%2Fpublicaties%2F2017%2F2%2F7%2Finformatieblad-nederlands-milieuzicht-en-handhaving-in-kort-bestek%2FIOD%2Bin%2Bhet%2Bkort%2BNL2%2Bdef_tcm334-381471.pdf&usg=AOvVaw1VbHEXT5jGBufU5jMQ68bt.

Onderzoek Mergel: fraudezaak met medische certificaten

De ILT-IOD heeft in de zomer van 2015, in nauwe samenwerking met het FP Rotterdam en de ILT/Luchtvaart, afdeling Handhaving Luchtvaartbedrijven, onderzoek gedaan naar valsheid in geschrifte met medische certificaten (medicals) van vliegend personeel.

Het onderzoek richtte zich op de twee directeurs van European Aviation Medical Centre (AEMC) in Rijen. Beide mannen werden verdacht van valsheid in geschrifte. Het vermoeden was dat één van de verdachten de piloten keurde als arts, terwijl hij geen arts is. Vervolgens zou de medeverdachte de handtekening van een bevoegde arts op de certificaten hebben geplaatst.

Door de ILT/Luchtvaart zijn als gevolg van deze handelswijze 100 medicals van voornamelijk piloten nietig verklaard. Dit had een grote impact bij zowel de betreffende piloten als de andere keuringsinstellingen.

In december 2015 heeft de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan in dit onderzoek.

Tijdens de behandeling van het onderzoek bij de rechtbank eiste het Functioneel Parket een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 2 jaar en een beroepsverbod voor 5 jaar tegen beide verdachten.

De rechtbank kwam tot het oordeel dat de hoofdverdachte schuldig is aan het valselijk opmaken van de ten laste gelegde medische verklaringen. Zijn handelswijze werd door de rechtbank omschreven als 'zeer ernstig' en 'zeer onverantwoord' en 'een ernstige schending van de rechtsorde'.

De rechtbank heeft hem naast een taakstraf van 240 uur ook veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden met een proeftijd van 3 jaar. Bij de totstandkoming van deze straf heeft de rechtbank sterk rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.

Met betrekking tot de medeverdachte kwam de rechtbank tot een ander oordeel. De rechtbank is van mening dat in slechts één geval bewezen is dat hij zich opzettelijk schuldig had gemaakt als medepleger. Voor de overige ten laste gelegde certificaten werd hij vrijgesproken. Desondanks werd ook zijn handelen als 'zeer ernstig en onverantwoord' bestempeld en werd hij veroordeeld tot een taakstraf van 120 uur.

Zowel de verdachten als het FP zijn in hoger beroep gaan tegen de uitspraak. In 2016 zijn beide verdachten in hoger beroep wederom veroordeeld tot een taakstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf. De uitspraak tegen de hoofdverdachte was gelijk aan de uitspraak bij de rechtbank. De medeverdachte kreeg echter een zwaardere straf, namelijk ook 240 uur taakstraf.

Toezichtsystematiek

De ILT-IOD richt zich vooral op (zware) georganiseerde criminaliteit, vaak met internationale (financiële) constructies en handelsstromen.²⁵³ Prioriteiten in de aanpak van de ILT-IOD zijn:

- Illegale grensoverschrijdende afvalstromen (EVOA);
- Malafide praktijken en crimineel gedrag in de transportsector;
- Ernstige bodemvervuiling;
- Illegale handel in gevaarlijke stoffen;
- Integriteitsvraagstukken bij woningcorporaties.

²⁵³ Zie: <https://www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht/opsporing>.

F.2. Samenvatting van de percepties

Toelichting vooraf

- In het kader van deze casusbeschrijving is gesproken met vertegenwoordigers van OM en ILT-IOD.
- De observaties betreffen niet alleen de Mergel-casus, maar ook de strafrechtelijke handhaving via ILT-IOD in algemene zin.

	Indicaties	Contra-indicaties
Doeltreffend		
Effectgericht: doelbereik	<ol style="list-style-type: none"> 1. De ILT-IOD heeft zich volgens gesprekspartners in deze casus effectgericht getoond: certificaten zijn ingetrokken en er zijn vervolgstappen ingezet. 2. De ILT-IOD redeneert vanuit de doelstelling om effect te bereiken. Er wordt nu op een andere manier gekeken dan voorheen. 	
Effectgericht: methodiek (risicogericht, toezichtsmethodiek en prioritering)	<ol style="list-style-type: none"> 3. De ILT-IOD geeft aan dat een zaak op veel verschillende manieren van start kan gaan; vaak gaat het om signalen uit de eigen inspectiedienst. 4. Prioriteiten worden volgens de ILT-IOD bepaald in het jaarplan. Het strafrecht wordt ingezet voor zaken die ertoe doen; deze zaken zijn complex van aard, qua materie uniek en de men hoopt hiermee effect te bereiken in de branche. Ook kan het gaan om een dusdanig grove schending dat daar strafrechtelijk optreden gewenst is. 5. Keuzes worden volgens ILT-IOD niet zelfstandig gemaakt. Zaken gaan via de Milieukamer van het OM, voorgezeten door het Functioneel Parket. Die beoordeelt of zaken in de taakstelling passen, of het feit ernstig genoeg is. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Voor de ILT-IOD is de risicobenadering minder belangrijk dan voor de rest van de ILT; de ILT-IOD is afhankelijk van signalen die binnenkomen. De ILT-IOD volgt wel de programma's van de IBRA. 7. In de samenwerking met het OM worden ook knelpunten gezien: <ol style="list-style-type: none"> a. Het OM baseert zich voornamelijk op het nationaal dreigingsbeeld milieu of de nationale intelligence agenda, maar de IBRA is professioneler. Bij de jaarlijkse afstemming van prioriteiten kan het tussen de instanties schuren (waar ligt de prioriteit?) en is een gesprek tussen de ILT en het OM nodig. b. ILT-IOD-zaken moeten concurreren met andere delicten, zoals moordzaken. Een Officier van Justitie kiest eerder voor het vervolgen van valsheid in geschrifte dan voor overtredingen van ingewikkelde milieuregels. Hoewel daarin een verandering plaatsvindt bij het OM, blijft elke officier een eigen beslissingsbevoegdheid hebben. c. Procedures kunnen lang duren. Zo werd de termijn om een proces-verbaal te beoordelen (6 maanden) zelden gehaald.

Effectgericht: Handhaving	<p>8. Bij de ILT-IOD bestond eerder het gevoel dat de opsporingsfunctie binnen de ILT “gemarginaliseerd” was. Strafrechtelijk onderzoek kwam pas aan de orde aan het einde van de interventieladder. Nu wordt breder gekeken en begint de ILT-IOD niet per se onderaan de ladder, afhankelijk van het probleem en het maatschappelijk effect. Om die reden kan ook meteen tot een strafrechtelijk onderzoek worden besloten (wat bijvoorbeeld gedaan is bij gasmaskers).</p> <p>9. Opsporing kan ook worden ingezet om producten snel van de markt te halen en om het publiek via media duidelijk te maken dat deze producten niet gebruiken moeten worden (“reuring”). Ook het OM is hierin “gekanteld”.</p>	<p>10. Een belemmering is dat strafrechtelijke informatie niet zomaar naar het bestuursrecht kan worden gebracht.</p> <p>11. Een verbeterpunt is dat er nog een gremium moet komen waarin iedereen die bij een casus of een probleem branche betrokken is, bij elkaar gaat zitten.</p>
Missiegedreven	<p>12. Er wordt een waterscheiding gezien tussen de IG’s: voor de vorige IG was de wet de wet en was de ILT vooral een handhaver. Gesprekspartners hadden hier moeite mee. Er werd ook vooral gestuurd op cijfers, bijvoorbeeld het aantal controles; het ging om aantallen die moesten worden gehaald. Deze benadering paste ook bij het OM van jaren geleden; het Functioneel Parket zag vooral als rol om wet- en regelgeving te handhaven. Met de nieuwe IG en versterkt door de parlementaire Fyra-enquête kwam het besef dat het gaat om het maatschappelijk effect en dat beleid vooral daarop gestuurd moest worden. De nieuwe aanpak, gericht op maatschappelijk effect, betekende ook dat er nauw contact moest worden onderhouden met onder toezicht staande partijen. Dit effectdenken sijpelt langzaam de organisatie in.</p>	<p>13. Als er wel schade is, maar geen overtreding (omdat je als Nederland niet bevoegd bent, bijvoorbeeld bij export), dan kan de ILT niet optreden.</p>
Professionaliteit	<p>14. Het OM en de ILT zijn tevreden over de professionaliteit in de zaak-Mergel.</p>	<p>16. De ILT moet blijven leren, zich blijven ontwikkelen; dat hoort bij een professionele organisatie.</p>

	<p>15. Het beeld bij de IOD zelf is dat er grote stappen zijn gezet. IOD-expertise wordt ook gebruikt door het beleid (dat die inhoudelijke kennis niet heeft).</p>	
Onafhankelijkheid	<p>17. De IOD voelt zich als opsporingsdienst onafhankelijk van de sector en werd in de Mergel-zaak ook als onafhankelijk en buitengewoon kritisch beschouwd door het OM.</p>	
Transparantie	<p>18. De IOD probeert proactiever te zijn met het gebruik van eigen kanalen en waar mogelijk de media.</p> <p>19. In de zaak-Mergel is de transparantie niet te ver gegaan; er is niet teveel naar buiten gekomen. De ILT heeft vastgesteld met welke informatie de bewindspersoon en de Tweede Kamer konden worden voorgelicht.</p>	<p>20. De IOD is afhankelijk van het regime van het OM. Een Officier van Justitie wil nog wel eens nee zeggen als wordt gepleit voor transparantie.</p>
Empowering	<p>21. De ILT heeft in de casus-Mergel de sector aangesproken (en heeft hiermee het leereffect in de sector aangespoord). Zo heeft naar aanleiding van de Mergel-zaak een bijeenkomst met keuringsartsen plaatsgevonden.</p>	<p>22. Sommigen keuringsartsen begrepen de bredere verantwoordelijkheid die zij hebben in de casus, maar anderen hadden de opvatting dat zij geen "politieagent" waren.</p>
Samenwerking	<p>23. In de zaak-Mergel verliep de samenwerking met het OM zeer goed.</p> <p>24. De ILT-IOD werkt samen met andere bijzondere opsporingsdiensten en met de politie. De IOD neemt ook deel aan het platform van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOD'en), inmiddels ook met Koninklijke Marechaussee, het OM, Rijksrecherche en de nationale eenheid.</p>	<p>26. Samenwerking tussen het OM en de ILT-IOD kent knelpunten. Er is schaarste van capaciteit, terwijl de urgentie veelal ontbreekt en procedures lang duren.</p> <p>27. Inspecties kunnen leren van BOD'en, die al meer samenwerken.</p> <p>28. Er waren signalen van strubbelingen binnen de ILT-IOD zelf, in de positionering van de ILT en in de relatie tot de sector van keuringsinstituten en tot het ministerie, maar de Mergel-zaak heeft daaronder niet geleden.</p>

	<p>25. Interne samenwerking: de IOD maakt steeds meer deel uit van de organisatie van de ILT. Dat is ook een kwestie van cultuur. Er komen steeds meer jonge mensen bij die niet afkomstig zijn van de politie en die zich gemakkelijker voegen naar de cultuur van ILT.</p>	<p>29. Binnen de ILT wordt gewerkt aan versterking van de samenwerking, met name op het punt van informatie-uitwisseling. In de ogen van de ILT-IOD is de informatievoorziening nog niet optimaal, waardoor men teveel afhankelijk is van losse signalen en van analyses van buiten de organisatie. Er is nog steeds verbetering mogelijk in de relatie tussen de IOD en de rest van de ILT. Dit vergt van de ILT-IOD dat zij activiteiten en resultaten laat zien (de IOD werd gezien als een groot zwart gat: je stopt er van alles in, maar er komt niets uit), maar er is in de ogen van de IOD ook een investering van ILT-collega's nodig.</p>
Doelmatig		
Efficiënt georganiseerd		<p>30. IOD-onderzoek is duur, veel duurder dan een ILT-inspectie. Dat is een belangrijk argument om te kijken naar het maatschappelijk effect en niet alleen naar het vervolgen van de verdachte.</p> <p>51. Vanuit het perspectief van de IOD werken rechten van verdachten vertragend (bijvoorbeeld vanwege de tijd die nodig is voor het plannen van een verhoor).</p>
Doorlooptijden	<p>52. De zaak-Mergel is – zeker in vergelijking met andere zaken – zeer snel afgehandeld. De zaak kwam binnen een half jaar op zitting.</p>	<p>33. Er wordt een beeld bij managers waargenomen dat inspecteurs zaken niet goed afmaken, dat ze dingen laten “hangen”. Vroeger was de eis dat je binnen zes weken klaar moet zijn.</p>
Administratieve lasten		
Governance		
Governance	<p>34. De ILT opereerde in de Mergel-zaak onafhankelijk maar stond wel in verbinding met het ministerie.</p> <p>35. Tussen de IOD en IenW bestaan geen rechtstreekse lijnen. Er zijn wel beleidsmedewerkers bij de IOD die kijken naar de beleidsrelevantie.</p>	<p>37. In de zaak-Mergel waren er discussies met het departement, maar die hebben zaak niet geschaad.</p> <p>38. De ILT-IOD is voor geld en middelen afhankelijk van IenW.</p> <p>39. Er was eerder een bijna mordicus verbod op contacten met het ministerie. Alle contacten verliepen via Beleidsadvies. De Inspectie V&W had al zo'n regime, maar de VROM-inspectie niet.</p>

36. Bij de IOD zijn er geen voorbeelden van politieke sturing. Wel kan de politiek zorgen voor bewustwording bij de ILT. De inspectie kan zelf beslissingen nemen.

40. Nu is een dergelijk verbod er niet, maar tot op zekere hoogte is het wel goed om contacten te beperken. Een inspecteur moet inspecteren. De strakheid van de vorige IG was “too much”, maar rolvastheid is toch wel belangrijk. Inspecteurs beschikken niet over het politieke gevoel, maar kunnen wel inhoudelijke input leveren vanuit hun vakgebied.

Koerswijziging

Wat betreft de koersverandering en (tijdelijke) nieuwe werkwijze werden de volgende punten genoemd met betrekking tot het functioneren van de ILT in het algemeen:

- De reorganisatie heeft bij de IOD minder effect dan elders in de ILT, de waar meer met personeel geschoven is. De IOD weet de collega's nog steeds te vinden.
- De IOD zit steeds dichterbij de inspectie, met meer contacten.
- Bij de IOD is de hoop dat het ingezette proces de kans krijgt. De nieuwe IG heeft het proces in gang gezet. Het is de vraag of het cultuurveranderingstraject voldoende zijn beslag heeft gekregen voordat de IG vertrekt.
- Bij de ILT wordt erop gewezen dat de politiek een belangrijke factor is. Er was eerder een minister die de inspectie zag als hindermacht, waar meer mensen werkten dan ze had gedacht. Je kunt als ILT last hebben van de politiek.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

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

KWINK
GROEP