

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2020

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2019

Hierbij bied ik u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het Meerjarenplan (MJP) 2020–2024¹ van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aan. In deze brief informeer ik u mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat tevens over de invulling van drie toezeggingen uit het AO Toezicht en Handhaving van 28 mei 2019.

Meerjarenplan ILT 2020–2024

De ILT werkt aan veiligheid, zekerheid en vertrouwen in transport, infrastructuur, milieu en wonen. De ILT laat in dit MJP zien hoe ze haar werk de komende jaren zal vormgeven. Het MJP van de ILT bevat ook het jaarwerkplan van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) bedoeld in artikel 61a van de Woningwet, zoals dat door de autoriteit is vastgesteld en goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2019² is als bijlage bij het MJP opgenomen. De IBRA geeft voor het hele takenpakket van de ILT inzicht in de omvang van de risico's die de samenleving loopt, waardoor de verschillende taken onderling vergelijkbaar worden. De IBRA 2019 is een belangrijke pijler onder het MJP, omdat ze de basis vormt voor het kiezen van de onderwerpen waarop de inzet van de ILT wordt vergroot of verkleind.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165612.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165612.

Invulling toezeggingen uit AO Toezicht en handhaving

Ik heb in het AO Toezicht en handhaving op 28 mei 2019³ en daaropvolgende VAO Toezicht en handhaving op 13 juni 2019⁴ een aantal toezeggingen gedaan. Ik vertrouw er op met deze brief en bijlagen samen met mijn brief van 4 juli 2019⁵ voldaan te hebben aan deze toezeggingen.

Inventarisatie van de verplichtingen

In het AO van 28 mei heb ik toegezegd dat de ILT tegelijk met het aanbieden van het MJP inzichtelijk maakt hoe zij invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen. De motie Kröger/Laçin⁶ verzoekt de regering «om er zorg voor te dragen dat naast de prioriteiten met grote risico's er altijd ook voldoende aandacht is voor de wettelijk verplichte handhavingstaken van de ILT».

In deze inventarisatie is de wet- en regelgeving beschreven, maar niet limitatief. De uitvoeringsregelgeving is in dit overzicht niet in alle gevallen beschreven. Aangezien de wet- en regelgeving periodiek wordt gewijzigd, is de inventarisatie een momentopname.

Het overzicht geeft inzicht in de variatie, reikwijdte en complexiteit van het stelsel van nationale en internationale verplichtingen. Zoals uit de inventarisatie blijkt, zijn de aan de ILT opgedragen taken zeer divers, zowel door de verschillende beleidsterreinen die de taken bestrijken, als de uiteenlopende type en aard van de taken en werkzaamheden zelf. Ook de invulling die de ILT aan verplichtingen kan of moet geven verschilt; er zijn duidelijk afgebakende verplichtingen, maar vaker laten verplichtingen ruimte voor een nadere invulling door de inspectie. Tegen het licht van de variatie, reikwijdte en complexiteit van alle verplichtingen moet de ILT keuzes maken hoe zij haar taak zo goed mogelijk uitvoert. Dit doet zij door de capaciteit bij voorrang in te zetten op de grootste maatschappelijke risico's en waar de ILT het meeste maatschappelijk effect kan bereiken.

De taken die de ILT in opdracht van andere bewindspersonen uitvoert, zijn ook in dit overzicht opgenomen. In bijlage 1 van deze brief ga ik hier verder op in. De inventarisatie⁷ zelf is als apart document bijgevoegd.

Merkbaar Meer en capaciteit

In het AO van 28 mei heb ik ook toegezegd dat de ILT gelijktijdig met het aanbieden van het MJP inzichtelijk maakt welke uitdagingen er zijn en hoe de capaciteit en inzet bij de verschillende programma's uit de IBRA is. In het VAO van 13 juni heb ik ook de motie Van Aalst overgenomen. In lijn met deze motie wordt in het MJP een overzicht van de inzet van capaciteit ten opzichte van de verschillende werkgebieden gegeven. In de voorjaarsnota is voor intensivering van de huidige taken van de ILT in 2019 10 miljoen euro, in 2020 12 miljoen euro en vanaf 2021 structureel 15 miljoen euro opgenomen. In het AO Toezicht en handhaving heb ik toegezegd uw Kamer voor de zomer op hoofdlijnen en tegelijkertijd met het MJP meer in detail te informeren over de besteding van de extra middelen. In mijn brief van 4 juli heb ik u daarover geïnformeerd. De ILT is hiervoor gestart met het programma «Merkbaar Meer». In dit programma wordt het toezicht versterkt door extra inspecteurs te werven en te

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35.000 XII, nr. 86

⁴ Handelingen II 2018/19, nr. 93, item 6

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35.000 XII, nr. 87

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32.861, nr. 50

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165612.

investeren in de huidige medewerkers. De ILT besteedt in «Merkbaar Meer» bijvoorbeeld ook aandacht aan opleiding en kennis van ILT'ers. De extra middelen zet de ILT in op de aanpak van de grootste risico's, veelal in programma's. Tegelijk bieden de extra middelen de mogelijkheid voor de ILT om minder capaciteit te onttrekken bij de taken met een lager risico.

In bijlage 2 bij deze brief geef ik u meer inzicht in zowel de inzet van capaciteit op de verschillende werkgebieden als in de voortgang van de besteding van de extra middelen.

Een gelijklopende brief heb ik aan de Tweede Kamer gezonden.

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

Tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 28 mei 2019 heeft de Minister toegezegd in het Meerjarenplan 2020–2024 aan te geven hoe de ILT invulling geeft aan haar verplichtingen. De inventarisatie biedt een overzicht van de wettelijke taken en -verplichtingen die de ILT heeft en de basis daarvoor in wet- en regelgeving. Hieronder volgt een toelichting op de inventarisatie. De inventarisatie is als apart document bij deze brief gevoegd.

Verscheidenheid in taken

In het Instellingsbesluit van de ILT staat dat de inspectie de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport bewaakt en stimuleert. De reikwijdte van het instellingsbesluit is breed, dat komt terug in de diversiteit die blijkt uit de inventarisatie. De taken bestrijken uitlopende beleidsterreinen en zijn qua type en aard verschillend.

Verschillende beleidsterreinen

Allereerst voer de ILT werkzaamheden uit voor meerdere beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Van luchtvaart, scheepvaart, spoor- en wegvervoer tot toezicht op defensie terreinen, afval en bodemkwaliteit. Ook voert de ILT werkzaamheden uit onder verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat en van Justitie en Veiligheid. Het gaat daarbij onder meer om de beleidsterreinen bouwproducten, energielabels, woningcorporaties, klimaat en precursoren.

Verschillende typen

De belangrijkste verplichtingen zijn in vier categorieën te onderscheiden:

- Toezicht en handhaving: de hoofdtaak van de ILT, zonder toezicht en handhaving wordt het doel van regelgeving immers niet of in onvoldoende mate bereikt.
- Vergunningverlening en het verlenen van andere toestemmingen waaronder certificeringen, ontheffingen en markttoelatingen.
- Interbestuurlijk toezicht: generiek toezicht (voorbereiding en uitvoering indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) maar bijvoorbeeld ook advisering in het kader van vergunningverlening door decentrale overheden (wettelijk advies).
- Rapportageverplichtingen, zowel nationaal als internationaal.

De vijfde «categorie» van taken is opsporing. De Inlichtingen- en opsporingsdienst van de ILT is onder gezag van de officier van justitie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en voor een deel van het beleidsterrein van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (woningcorporaties). Dat houdt echter geen expliciete verplichting tot optreden van de opsporingsdienst in. In het kader van het strafrecht beslist een officier van justitie zelfstandig.

Verschillende aard

Binnen de categorieën taken, is de aard van de werkzaamheden soms heel verschillend. De ene verplichting omschrijft gedetailleerd, soms technisch, hoe de taak moet worden uitgevoerd en de andere verplichting kent een grote vrijheid in de uitvoering. Veel werkzaamheden zijn technisch van aard, zoals het toezicht op kwaliteit van het water en luchtwaardigheid van vliegtuigen. Soms verricht de ILT economische beoordelingen, zoals het

oordeel over tarieven van drinkwaterbedrijven. En soms gericht op het bestuur, zoals toetsing bij benoeming van bestuurders van woningcorporaties. Tenslotte richten de regels zich tot verschillende doelgroepen, zoals bedrijven, publieke instellingen en burgers.

Duiding van de verplichtingen

Deze inventarisatie is niet limitatief. In deze inventarisatie is het hoofdniveau van de wetgeving beschreven. De onderliggende en gedetailleerde uitvoeringsregelgeving is veelal niet beschreven. Hieruit volgt dat de inventarisatie niet op alle onderdelen evenwichtig is. Periodiek wordt wet- en regelgeving gewijzigd. De inventarisatie is daardoor een «levend» overzicht.

Internationale regelgeving

Aan een deel van de wet- en regelgeving ligt internationale regelgeving ten grondslag. Europese verordeningen werken rechtstreeks door en daarvoor wordt in de nationale wetgeving slechts de bevoegdheid van de inspectie geregeld. Europese richtlijnen daarentegen zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Het detailniveau van regelgeving wordt dus beïnvloed door de internationale regelgeving en -verdragen.

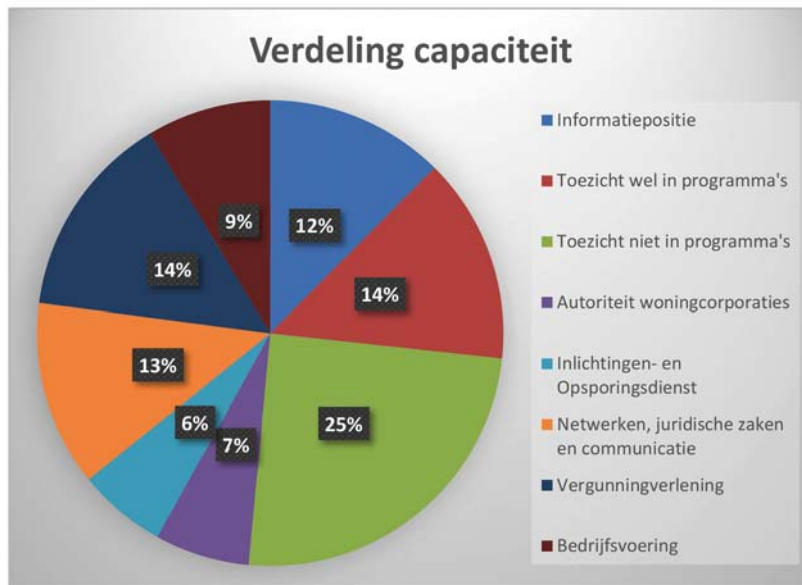
Verskil in detailniveau

Wetgeving kenmerkt zich door verschil in detailniveau. Sommige regels zijn algemeen geformuleerd en vooral doelgericht, andere regels zijn heel specifiek en gedetailleerd. Dat leidt ertoe dat soms een hele wet is gewijd aan één taak of verplichting. Anderzijds kan het toezicht soms één artikel van de hele wet betreffen. De omvang en uitvoerigheid van de taakbeschrijvingen in deze inventarisatie verschilt ook. Omvang en gedetailleerdheid van de regelgeving vormen geen indicatie voor de hoeveelheid werk die de ILT moet verrichten. Een handhavingstaak wordt vaak in een artikel vastgelegd en geldt voor een complex van wetten en onderliggende regelgeving. De handhavingstaak legt wel het grootste beslag op de capaciteit van de ILT.

Toepassing

De taken van de ILT zijn uit de regelgeving te herleiden. In de meeste gevallen staan de (rand)voorwaarden aangegeven. Voor sommige taken is de invulling uitgebreid beschreven, terwijl dat voor andere taken minder het geval is. Naarmate er minder voorschrijvende regels zijn, kan/moet de inspectie op grond van eigen overwegingen binnen de wettelijke (rand)voorwaarden invulling geven aan de regelgeving. De ILT-brede risicoanalyse helpt om te bepalen op welke terreinen de ILT risico's ziet en maatschappelijk effect wil realiseren. Ook de mate waarin de inspectie handelingsperspectief ziet om succesvol interventies te plegen, is van invloed op de wijze van taakuitvoering. Aandachtspunten van de bewindspersonen of de Tweede Kamer neemt de ILT mee in haar afweging. Het resultaat van deze afweging, staat in hoofdlijnen in het Meerjarenplan.

De verdeling van de capaciteit bij aanvang van 2020 is hieronder in de figuur per werkgebied weergegeven. Ruim 50% van de capaciteit wordt ingezet in het toezicht en de opsporing (programmatisch- en niet programmatisch werk en bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Daarnaast is capaciteit beschikbaar voor bijvoorbeeld vergunningverlening en de sturing van toezichtsactiviteiten via Informatiepositie.



NB. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit jaarlijks over de begroting van de Aw en daarmee over de capaciteit (fte) van de Aw en de omvang van de heffing waarmee de woningcorporaties de Aw financieren.

In de Voorjaarsnota zijn aan de ILT-begroting extra middelen toegevoegd voor versterking van de slagkracht. De ILT gebruikt die middelen om de handhaving capaciteit te vergroten. Van daaruit versterkt de ILT de uitvoering van de programma's. Op deze manier komen de extra middelen ten goede aan de aanpak van de grootste risico's. Tegelijkertijd is er voldoende aandacht voor de wettelijk verplichte handhavingstaken van de ILT, conform de motie van de leden Kröger en Laçin die de Tweede Kamer heeft aangenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32.861, nr. 50). Dit wordt verder uitgewerkt in het ILT-programma Merkbaar Meer.

De extra middelen zullen er toe leiden dat meer capaciteit beschikbaar komt voor toezicht in programma's. In de programma's werkt ILT aan doelen als:

- Vermindering van onnodig gebruik van energie door producten;
- Voorkomen van het gebruik van gevaarlijke en (zeer) zorgwekkende stoffen in producten;
- Helpen bij het voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen en aantasting van de bodem;
- Minder onjuiste verwerking van gevaarlijke afvalstoffen;
- Voorkomen van dump van Nederlands afval in niet-OESO-landen met een kwetsbare verwerking- en toezichtstructuur;
- Minder schade aan de infrastructuur, door minder overbelading in het goederenvervoer;

- Minder fysieke en economische schade als gevolg van (over)vermoeidheid van chauffeurs door gebrek aan rust;
- Beter identificeren van potentiële overtreeders en schepen via risico-detectiemethoden, als remote sensing-technieken en voorspellende modellen op grond van data;
- Via ketenonderzoek en monsternames bevorderen van de levering van de juiste kwaliteit scheepsbrandstof;
- Rond Schiphol in beeld brengen wat de impact is van de nieuwe geluidregels en van de verschillende typen baangebruik en monitoren in welke mate gemeenten bij bouwprojecten rond Schiphol rekening houden met de geluidgrenzen.

In het Meerjarenplan 2020–2024 staat per programma uitgebreider wat ILT wil bereiken en hoe zij dit aanpakt.

De ILT intensificeert de inspectiecapaciteit door extra inspecteurs te werven en door te investeren in de huidige medewerkers. De ILT besteedt in Merkbaar Meer bijvoorbeeld ook aandacht aan opleiding en kennis van ILT'ers.

De ILT profileert zich actief op de arbeidsmarkt. De ILT werkt nauw samen met Rijkswaterstaat op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie, werving en selectie. De 1e fase (2019 – 2020) gaat over de werving en selectie van ongeveer 90 nieuwe medewerkers. De werving richt zich voornamelijk op breed inzetbare generalistische inspecteurs. Dat wil zeggen, inspecteurs die ervaring hebben als projectleider, als forensisch accountant of als onderzoeker. Voor het informatieverricht werken werft de ILT in deze fase ook inspecteurs met ervaring als data-scientist. Daarnaast versterkt de ILT het toezicht op emissies via de lucht (aerosensing), voor het verhogen van de effectiviteit daarvan.

De ILT werft op deskundigheid die in de toekomst nodig is. Het programma Merkbaar Meer biedt hier handvatten voor. De 2e fase vanaf 2021 gaat over het werven van nog eens 30 tot 60 nieuwe medewerkers met de dan benodigde competenties en deskundigheid.

Uitbreiding van de capaciteit vraagt om een goede voorbereiding en systematische aanpak. Hiervoor start de ILT het trainings- en opleidingsplan voor nieuwe medewerkers. Door de modulaire opzet draagt dit ook bij aan het behouden en versterken van het vakmanschap van huidige inspecteurs. Omdat de ILT ook het bestuurlijke toezicht op de governance van ondernemingen wil intensiveren, zijn ook medewerkers nodig met een bestuurlijke, bedrijfskundige en sociaalwetenschappelijke achtergrond. In dat licht is versterking van financieel- economische kennis en forensische accountancy eveneens belangrijk.

De werving en selectie vraagt om een niet-alledaagse aanpak, gelet op het grote aantal vacatures en de krapte op de arbeidsmarkt. De ILT start met het ontwikkelen van een permanente campagne. De ILT zet in op een moderne manier van arbeidsmarktcommunicatie, zoals het organiseren van zogenoemde «meet and greets», het intensiveren van contacten met universiteiten en hogescholen en het inzetten van nieuwe media.

De ILT zet vol en met een duidelijke focus in op het versterken van de slagkracht. Veranderingen zijn niet van de ene op de andere dag gerealiseerd en de ILT brengt ze beheerst tot stand. Tegelijkertijd rondt de ILT haar huidige reorganisatie op een zorgvuldige manier af. De werving van nieuwe medewerkers start in 2019 en loopt de komende jaren door.