

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2024

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2023

Op 27 januari 2023 (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 111) heb ik u de signaalrapportage van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) «Meer inzicht in en toezicht op certificering» over de certificerende stelsels toegestuurd. Een certificeringsstelsel is een publiek-private samenwerking waarin de private partijen de certificaten, diploma's of vergunningen afgeven. In deze rapportage gaf de ILT aan dat het onderzoek in totaal 35 stelsels zou betreffen. In de brief van 20 april 2023¹ bent u nader geïnformeerd over de voortgang op de al onderzochte stelsels voor spoor, luchtvaart, binnenvaart en koopvaardij en is toegezegd uw Kamer nader te informeren over de stelsels die nog worden onderzocht middels een halfjaarlijkse voortgangsbrief. Over het bodemstelsel bent u al eerder door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat geïnformeerd². Over het stelsel dat gaat over voorkomen van lekkage van gassen die worden gebruikt in koelinstallaties en warmtepompen wordt u separaat geïnformeerd door de Minister voor Klimaat en Energie.

Op basis van de nu beschikbare informatie informeer ik u in deze brief eerst over de stand van zaken van het onderzoek naar de overige stelsels van de ILT. Omdat de ILT in de signaalrapportage ook kritisch is op het eigen toezicht, informeer ik u ook over de acties die de ILT zelf neemt naar aanleiding van de constatering bij de reeds onderzochte stelsels. Daarna wordt ingegaan op de stand van zaken en de totstandkoming van de actieplannen op de terreinen binnenvaart, koopvaardij, luchtvaart en spoor.

¹ Kamerstukken II, 36 200 XII, nr. 113, nr. 2

² Kamerstuk 30 015, nr. 104.

ILT-onderzoek naar de overige certificerende stelsels

De ILT heeft het onderzoek naar de werking van de certificerende stelsels voortgezet. Dit onderzoek, dat voor het grootste gedeelte is afgerond, gaat inmiddels over 38 stelsels in plaats van de eerder 35 aangegeven stelsels. Dit komt door nieuwe wettelijke stelsels in 2023 splitsing van grote stelsels in meer specifieke stelsels. Daarnaast bleek tijdens sommige onderzoeken dat er alleen sprake was van vrijwillige certificering die niet opgenomen was in wetgeving. Voor 2024 gaat de ILT uit van 40 stelsels, aangezien er twee nieuwe wettelijke stelsels van kracht worden.

Van de onderzochte stelsels maakt de ILT een risico-inschatting of gesignaleerde knelpunten ook leiden tot een minder betrouwbaar certificaat en beoordeelt zij of er verbeteringen in het stelsel noodzakelijk zijn.

De hoofdconclusie is dat de drie genoemde punten in het tussenrapport: uitwisseling van informatie, invulling en duidelijkheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden en het toezicht op de conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's), ook terug te zien zijn in de andere stelsels die zij onderzoekt. Verbeteringen in de stelsels zijn niet alleen de verantwoordelijkheid van de ILT en kunnen soms helemaal niet door de ILT opgelost worden. Het betreft namelijk een ketenverbetering waar alle actoren een belangrijke rol hebben. Wel is het zo dat de ILT altijd een rol heeft op het eindproduct/dienst waarvoor de certificering is ingericht.

Overige bevindingen

Uitwisseling van informatie

Een structurele uitwisseling van informatie tussen CBI's, de ILT en andere stakeholders is in de meeste stelsels die worden onderzocht niet ingericht. Op een enkel stelsel na ziet de ILT dat er geen gezamenlijke afspraken binnen de stelsels zijn over de uitvoering. Dit kan gaan over duidelijkheid hoe de taak wordt uitgevoerd of door wie die taak wordt uitgevoerd. In de onderzoeken is gefocust op de overheidstaken en de wettelijke borging daarvan. Wel zijn er stelsels waarbij de overheidspartijen elkaar weten te vinden als zich individuele casussen voordoen. In geaccrediteerde stelsels kan er niet op niveau van individuele CBI's informatie uitgewisseld worden, omdat dit bij wet niet is toegestaan voor de Raad voor Accreditatie (RvA). Wel kunnen ILT en RvA meer afstemmen over het moment van toezicht en de aandachtspunten per stelsel bespreken. De gesloten informatie overeenkomst tussen de ILT en de RvA is hiervoor de basis.

Duidelijkheid en invulling van de rollen, taken en verantwoordelijkheden

In de onderzoeken wordt gefocust op de overheidstaken en de wettelijke borging daarvan. Op een enkel stelsel na ziet de ILT dat er geen gezamenlijke afspraken gemaakt zijn over de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de stelsels. De ILT wil in het vervolg samen met de andere spelers in de stelsels de rolduidelijkheid verbeteren en de aanwezigheid van dubbele rollen vermijden.

Toezicht op de CBI's

Er bestaat tussen de stelsels een groot verschil of en hoe het toezicht op het stelsel daadwerkelijk is ingeregeld. Er zijn stelsels waar de ILT als toezichthouder is aangewezen en dit toezicht ook uitvoert. Voor deze stelsels heeft de ILT een visie en generiek kader ontwikkeld voor het uitvoeren van het toezicht op CBI's, gericht op het systeem en de

governance aangevuld met reality checks. Bij andere stelsels ligt de taak bij een andere rijksinspectie. Bij een aantal stelsels ligt de toezichtstaak bij andere partijen. Bij sommige stelsels is het voor de ILT onduidelijk of het toezicht op de CBI is ingeregeld.

Stand van zaken stelsels binnenvaart, koopvaardij, luchtvaart en spoor

De stelsels spoor, luchtvaart, binnenvaart en koopvaardij waren onderdeel van de signaalrapportage van de ILT van afgelopen januari. Hierover is afgesproken dat het beleidsdepartement samen met de ILT zou komen tot actieagenda's om maatregelen te treffen om de stelsels beter te laten functioneren. Een van de maatregelen is generiek voor een groot aantal stelsels en dit betreft de uitwisseling van informatie met de RvA. Daarnaast is ook aan het toezicht door de ILT in de diverse stelsels actiever invulling gegeven.

Informatieprotocol

De ILT en de RvA hebben in 2020 een informatieprotocol afgesloten om meer informatie uit te wisselen en de samenwerking te versterken. Het doel is om efficiënte en effectieve controles uit te voeren op de CBI's. Er is maandelijks contact tussen de ILT en de RvA, waarbij o.a. het gesprek wordt gevoerd over welke structurele oplossingen er zijn voor meer uniformiteit in de inspecties, meer zicht op welke certificaten geldig zijn en voor doorlopend toezicht.

Hieronder volgt de stand van zaken van welke maatregelen sinds de vorige voortgangsbrief die per stelsel zijn getroffen en welke acties nog moeten worden uitgevoerd.

Binnenvaart

In de afgelopen periode is gewerkt aan een verdere analyse van welke zorgpunten op welke manier moeten worden weggenomen, inclusief het uitwerken van een actieplan.

Specifiek Accreditatie Protocol

De RvA werkt aan een vernieuwde versie van het Specifiek Accreditatie Protocol (SAP) voor de inspectie van binnenvaartschepen. Het SAP omschrijft het beoordelingsproces van de RvA voor de CBI's. De laatste versie stamt uit 2016 en is niet meer actueel. De RvA heeft het SAP ter consultatie aan de CBI's en de ILT aangeboden. Het streven is om het vernieuwde SAP op korte termijn te publiceren.

Duidelijkheid en invulling van de rollen, taken en verantwoordelijkheden

Voor wat betreft de afbakening van taken, rollen en verantwoordelijkheden van partijen in het stelsel wordt o.a. onderzocht of de huidige overeenkomst tussen ILT en de certificerende instellingen het juiste juridische instrument is en of de ILT voldoende toezichthoudende bevoegdheden heeft. Daarnaast wordt de huidige rol en samenstelling van de Commissie van Deskundigen beschreven. Ook wordt gekeken of een schemabeheerder van toegevoegde waarde kan zijn in het stelsel.

Verder is binnen de ILT extra aandacht voor de erkend deskundige. Dit is een persoon die bijzondere kennis heeft op een relevant vakgebied (op basis van opleiding en ervaring) en die door een bevoegde instantie of door een gemachtigde instantie is erkend.

De ILT heeft de afgelopen maanden audits uitgevoerd bij de keuringsinstanties.

Er wordt bovendien gewerkt aan een methodiek om de prestaties van de CBI's te kunnen monitoren op basis van informatie. Als eerste stap zal interne informatie van de ILT uit het toezicht en de vergunningverlening gekoppeld worden op het niveau van de CBI. Voor nieuwe toetreders tot het stelsel is de aanpak beschreven om te komen tot mandatering. Als vervolgstap worden de beoordelingscriteria beschreven.

Koopvaardij

Bij koopvaardij heeft een aantal verbeteracties plaatsgevonden die voortvloeien uit de bevindingen van een audit door de European Maritime Safety Agency (in opdracht van de Europese Commissie) over de Nederlandse implementatie van Richtlijn 2014/90/EU, aangaande uitrusting van zeeschepen.

De bevinding met betrekking tot certificering op grond van de Richtlijn 2014/90/EU is opgevolgd door de aanpassing van de instructie aan de klassenbureaus. Hiermee wordt voldaan aan de eisen van de Richtlijn. Aanvullend hierop wordt het klassenbureau binnen deze instructie ook verplicht tot het proactief informeren van de ILT.

Een andere door ILT genomen actie na de audit is de inrichting van markttoezicht op scheepsuitrusting. Deze actie kan signalen opleveren als het gaat om het toezicht op de Nederlandse CBI's. Producten die worden gecontroleerd op het voldoen aan de geldende normen en standaarden kunnen immers indirect ook informatie opleveren over de instellingen die betrokken zijn geweest bij het toelaten op de Europese markt van deze producten.

Voorts heeft in maart 2023 voor het Koninkrijk de IMO Member State Audit Scheme (IMSAS audit) plaatsgevonden. De IMSAS Audit heeft als doel om te verifiëren of lidstaten van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) de internationale kust-, haven- en vlaggenstaatverplichtingen naleven. De bevindingen lagen met name op het gebied van implementatie van wetgeving en vlaggenstaatverplichtingen. U kunt hierbij denken aan specifieke beoordelingen van de vlaggenstaat administratie die voortvloeien uit internationale Conventies. Dit was niet in alle gevallen aantoonbaar in de nationale regelgeving vastgelegd. Ook ontbrak een verplichte vlaggenstaatactie nadat onder Nederlandse vlag varende schepen in het buitenland waren aangehouden tijdens havenstaatcontroles (oplossen van bevindingen).

Naar aanleiding van de IMSAS audit heeft een vierlandenoverleg plaatsgevonden met de verantwoordelijke Ministers van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Hierbij zijn afspraken gemaakt over een meerjarig verbeterprogramma en hoe op systematische wijze opvolging zal worden gegeven aan de bevindingen van de audit. De verantwoordelijk Ministers van de landen hebben zich gecommitteerd aan de verbeteracties.

De invulling van het verbeterprogramma is in ontwikkeling in Koninkrijksverband, met actieve bijdrage en betrokkenheid van Nederland.

Tot slot heeft de ILT ook zelf gewerkt aan haar toezicht op de erkende instellingen en zijn er audits uitgevoerd bij de klassenbureaus.

Luchtvaart

In de vorige voortgangsbrief is aangegeven dat de door de ILT geconstateerde risico's betrekking hebben op persoonscertificering zoals de afgifte van brevetten aan onderhoudstechnici. Een Aircraft Maintenance Licence (AML) is een certificaat dat aantoonst dat de houder bevoegd is om onderhoud uit te voeren aan luchtvaartuigen. De ILT grijpt in wanneer zij ziet dat afgegeven certificaten niet aan de kwaliteitseisen voldoen. In dat kader heeft de ILT dit jaar besloten om, gelet op de luchtvaartveiligheid, AML's die hier niet aan voldoen te schorsen. Inmiddels zijn de betreffende AML-dossiers door de ILT herbeoordeeld. Op korte termijn worden herbeoordelingsbrieven aan de AML-houders verzonden.

Verder werken de ILT en het beleidsdepartement aan een analyse van de robuustheid van het stelsel van brevettering in brede zin en in hoeverre dit conform de Europese regelgeving is ingericht. Uit deze analyse zal blijken of en zo ja, welke verbeteracties er aanvullend nodig zijn. U wordt hier in de volgende voortgangsbrief over geïnformeerd.

In de vorige voortgangsbrief is ook gemeld dat het beleidsdepartement met de ILT onderzoekt of de in de signaalrapportage geconstateerde risico's op het gebied van persoonscertificaten zich ook in andere luchtvaartcertificeringsstelsels (zoals vakbekwaamheid, medische keuringen, taalbeoordelingsinstituten etc) voordoen. Dit proces is op dit moment nog gaande. In de volgende voortgangsbrief wordt u nader geïnformeerd over de verkregen inzichten hieruit.

Spoor

Op het gebied van uitwisseling van informatie zijn er in de afgelopen maanden gesprekken gevoerd tussen de ILT en de RvA om verder te analyseren hoe de uitwisseling kan worden verbeterd. Er wordt met name gekeken of en hoe het informatieprotocol tussen beide instellingen verder geconcretiseerd kan worden. Uit deze gesprekken volgt wat de bijdrage van het beleidsdepartement zou kunnen zijn in het creëren van de juiste condities en/of randvoorwaarden. Hieruit volgen mogelijke acties die zullen terugkomen in het actieplan.

Op het gebied van de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in het stelsel bleek recent dat het aanmelden van CBI's in sommige andere stelsels in Europa anders wordt ingevuld dan nu bij de spoorsector gebeurt. Om die reden gaan de ILT en het beleidsdepartement hierover met elkaar in gesprek en zal er zonnodig contact worden gezocht met de Europese Commissie. Daarin worden ook de recente signalen meegenomen dat de RvA behoefte heeft aan technische expertise op het gebied van interoperabiliteit van het spoorstelsel. De ILT zal haar werkwijze rondom het aanmelden van CBI's naar aanleiding van deze gesprekken aanpassen.

De zorgen van de ILT over het toezicht op CBI's betreffen met name het uitwisselen van informatie tussen de ILT en de RvA en worden opgepakt. Hierbij speelt dat de RvA geen individuele dossiers mag delen, dit zal via de CBI zelf moeten worden aangeleverd. Ook op het gebied van spoor werkt de ILT aan de verbetering van het toezicht op de CBI's.

Voortgang

Op basis van bovenstaande wordt met de reeds ondernomen en voorgenomen verbetermaatregelen van de ILT en de actieplannen voor de

verschillende stelsels verder gewerkt aan een goede borging van de publieke waarden bij deze stelsels.

De ILT streeft ernaar de analyses van de stelsels die op dit moment nog worden onderzocht de komende maanden af te ronden. Over de uitkomsten hiervan en de voortgang van de verbeteracties bij de vier in deze brief behandelde stelsels wordt u met een halfjaarlijkse voortgangsbrief geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen