

Rapportage

Betreft: oordeel van de onafhankelijk deskundige als bedoeld in artikel 2 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (rijksbegrotingsvoorschriften) over de beleidsdoorlichting artikel 24 (en artikel 97), Handhaving en Toezicht, van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in de periode 2012 tot en met 2017. De uitgaven onder dit begrotingsartikel bestaan volledig uit de bijdrage aan de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Deze beleidsdoorlichting heeft geen harde conclusies opgeleverd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ILT. Dat is teleurstellend, en mogelijk daar uit te verklaren dat de onderliggende vraag hoe de inspectie- en toezichtfunctie ten principale wordt vormgegeven, niet consequent wordt beantwoord. Voor een verdere verbetering van (het functioneren en de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de ILT is “koers houden” het adagium.

Deze beleidsdoorlichting is in overeenstemming met de (RPE-) voorschriften onafhankelijk en kwalitatief adequaat tot stand gekomen.

Ter toelichting moge onderstaande dienen.

1. Verantwoording over proces en kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

De opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie ingesteld waarin ambtenaren van het eigen ministerie evenals van het ministerie van Financiën zitting hebben gehad, evenals een lid van de ABDTopConsultants. De begeleidingscommissie bevatte naar mijn waarneming zowel deskundigheid als (ten opzichte van het ministerie van IenW en ten opzichte van de ILT) voldoende onafhankelijkheid. In mijn rol als onafhankelijk deskundige heb ik eerste bijeenkomsten van deze commissie, waarin ook de keuze voor het uitvoerende instituut viel, bijgewoond en alle (vergader-) stukken daarvan en de concepten van (delen van) het rapport gedurende de hele periode ontvangen.

Deze commissie heeft de opdrachtgever begeleid bij de keuze van het instituut dat de daadwerkelijke doorlichting heeft uitgevoerd, i.c. KWINK-groep. De totstandkoming (offerte traject aan een drietal partijen) is zorgvuldig en in overeenstemming met de rijksregels voor inhuur tot stand gekomen.

KWINK-groep heeft op 5 december een eindrapport aan de opdrachtgever opgeleverd. De begeleidingscommissie heeft kunnen reageren op concepten daarvan; inbreng van de leden van deze commissie is onderling, transparant gedeeld. KWINK-groep heeft zelf de eindafweging gemaakt over de geleverde inbreng en het rapport gefinaliseerd. Het rapport bevat –onder andere- een expliciete verantwoording van het onderzoek en van de gevolgde methodologie (waaronder bestudering van casussen in aanvulling op synthese-onderzoek); het bevat een overzicht van de gesproken personen. In het rapport is ook de ingevolgde de RPE voorgeschreven z.g. -20%-besparing variant opgenomen in een separaat hoofdstuk.

2. Korte beschouwing bij het rapport, de uitkomsten van de beleidsdoorlichting.

Dat er geen harde conclusie kan worden getrokken over de mate waarin de ILT doeltreffend functioneert, is teleurstellend. Voorzichtige aanwijzingen dat de ILT enerzijds op een aantal onderdelen doeltreffender is geworden, en anderzijds indicaties dat de deskundigheid van de ILT onder druk staat, maken de conclusies lastig te interpreteren. Dat geldt ook voor de uitkomst dat geen conclusie te trekken is over de doelmatigheid van beleid en dat er een indicatie is dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan worden verbeterd.

Tegen deze achtergrond blijft het noodzakelijk dat de ILT indicatoren, informatievoorziening en (ondersteuning door) ICT-systemen verder verbetert; de gehele ILT organisatie moet zich daarop aanspreekbaar achten. Het KWINK-rapport bevat de nodige aanbevelingen terzake.

Onderliggend, of zo u wilt: voorafgaand, aan verdere verbeteringen van de ILT-prestaties ligt de vraag of de inspectie- en toezichtfuncties primair geënt zijn op systeem- dan wel op casus-niveau. Zorgt de ILT dat er een adequaat systeem van kwaliteit en controle is, per domein, waardoor wet- en regelgeving doeltreffend en doelmatig worden nageleefd? Of is de ILT gericht op het zoveel mogelijk doen van individuele inspecties en onderzoeken, d.w.z. casusgericht?

Deze vraag moet primair door de wetgever en vervolgens de opdrachtgever worden beantwoord, niet door de ILT zelf. Het is waarschijnlijk dat –impliciet- is gekozen voor een systeembenadering, maar dat in de praktijk de ILT bij incidenten wordt aangesproken op de vraag of deze wel voldoende zoveel mogelijk individuele gevallen heeft “geïnspecteerd”. Het behoeft geen betoog dat “hinken op twee gedachten” niet behulpzaam is voor een verbetering van de ILT-organisatie, en van de doeltreffendheid en doelmatigheid van diens taakuitoefening.

Bij één van de overkoepelende aanbevelingen, namelijk om “de inzet van de middelen te verplaatsen naar die sectoren waar de risico’s het grootst zijn en/of het risicoreductie potentieel van de ILT het grootst is, waardoor met dezelfde middelen inzet meer maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd”, moet daarom een kanttekening worden geplaatst. De ILT moet niet in de positie worden gedwongen om een dergelijke risico-selectie alleen zelf te bepalen. In geval van incidenten resp. wanneer deze selectie een keer niet goed uitpakt, kan te makkelijk alle schuld op het bordje van de ILT worden gelegd. Bewindspersonen, en parlement, hebben een verantwoordelijkheid om een dergelijk risico beleid vast te stellen.

Ook bij de z.g. -20% budgetbesparingsopties moet worden bedacht dat deze alle drie politieke keuzes vergen. Risico gestuurd keuzes maken vereist besluitvorming over de risico selectie; efficiency maatregelen vergen kiezen voor minder investeren in mensen en ICT; ook een keuze voor een kaasschaaf moet als zodanig expliciet politiek worden gemaakt.

Het rapport van de KWINK-groep besteedt veel aandacht aan “governance”: reorganisaties van het ILT in het verleden, heden en toekomst (de z.g. “Koers”) en de relatie van de ILT met het ministerie van IenW (eigenaar en grotendeels opdrachtgever). Ook hier geldt: de organisatiestructuur en de relatie met het ministerie moeten volgend zijn op dat wat nodig is om de primaire taak van de ILT doeltreffend en doelmatig uit te voeren (resp. te verbeteren). Nu de ILT de nodige veranderingen in organisatie en in governance achter de rug heeft, ware deze beleidsdoorlichting niet te worden aangegrepen om deze nog een keer geheel overhoop te halen; koers-houden is verstandiger.

Richard van Zwol, Den Haag, 6 december 2018.