

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2025

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2024

Hierbij bied ik u de signaalrapportage «Naar vertrouwen op certificering» van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aan. Deze signaalrapportage is een vervolg op de tussenrapportage «Meer inzicht in en» van 27 januari 2023.¹ In die eerste rapportage onderzocht de ILT zes certificeringsstelsels. Dat was aanleiding om ook naar alle andere certificeringsstelsels te gaan kijken, waarover de Kamer ook eerder is geïnformeerd.^{2 3} Met deze vierde voortgangsbrief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek, de voortgang van de verbeteracties bij de stelsels uit de eerdere tussenrapportages en de acties die volgen uit de signaalrapportage.

Een certificeringsstelsel («stelsel») is een publiek-private samenwerking waarin verschillende private partijen garanderen dat producten en diensten veilig en duurzaam zijn. Het certificeren van producten en diensten is een vorm van conformiteitsbeoordeling die uitgevoerd wordt door verschillende partijen. Met een conformiteitsbeoordeling kan worden beoordeeld of een product, dienst, persoon, ontwerp of een systeem voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen. Een certificaat is voor de consument een waarborg dat aan deze eisen is voldaan. Certificering is daarmee een belangrijk instrument voor het vertrouwen van de consument in diensten en producten, en raakt daarmee direct het publieke belang. Publieke toezichthouders zoals de ILT houden toezicht op toelating en handhaving van de kwaliteit van de private partijen die betrokken zijn bij certificering. Zoals ook verwoord in het kabinetsstandpunt⁴ dient er

¹ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 111

² Kamerstukken II, 36 200 XII, nr. 113

³ Kamerstuk 30 015, nr. 104

⁴ Een uitgebreider uitleg over certificeringsstelsels kunt u vinden in het Kabinetsstandpunt: Kamerstuk 29 304, nr. 6

altijd publiek toezicht te zijn op deze stelsels, en het is belangrijk dat dit goed geborgd is.

Signaalrapportage «Naar meer vertrouwen op certificering»

De signaalrapportage «Naar meer vertrouwen op certificering» bestaat uit een algemeen rapport over alle stelsels, en bevat een tabel met de hoofdconclusies. In het rapport komen de achtergrond, de resultaten en de conclusies naar voren. In de bijlage zijn per stelsel «two-pagers» toegevoegd. Die two-pagers bevatten een samenvatting van de quick scans die de ILT heeft uitgevoerd per stelsel die eerder niet aan bod zijn gekomen (als bijlages zijn de eerdere rapportages en de voortgang op de acties toegevoegd). In totaal gaat het om 34 two-pagers, waarmee het totaal op 40 geanalyseerde certificeringsstelsels komt. De two-pagers bevatten een beschrijving van het onderwerp, de juridische verankering van het stelsel en eventuele aandachtspunten in lijn met de signalen uit de tussenrapportage.

In de signaalrapportage stelt de ILT dat er bij deze 34 stelsels dezelfde drie belangrijke knelpunten zijn als bij de eerdere rapportage, namelijk rondom 1) uitwisseling van informatie, 2) invulling en duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden en 3) het toezicht op de certificerende instellingen.

Uit de samenvattende tabel (p. 8–9) kan worden geconstateerd dat bij 31 van de 34 stelsels geen grote tekortkomingen aangetroffen zijn. Het gaat daarbij om een algehele verbetering van het functioneren van stelsels, waarbij vooral meer duidelijkheid moet komen over rollen, taken en verantwoordelijkheden (risicocategorie 2) of waar het handelingsperspectief beperkt is (risicocategorie 3). Voor de knelpunten in deze stelsels heeft ILT reeds vervolgstappen genomen. Bij de overige drie stelsels, waar grotere tekortkomingen lijken te zijn in het afgeven van certificaten (risicocategorie 1), zijn deze reeds met voorrang opgepakt door de ILT. Het gaat dan om de stelsels Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten (AEEA), asbestverwijdering en energielabels.

Daarnaast constateert de ILT nog een aantal specifieke tekortkomingen per stelsel. Om deze tekortkomingen aan te pakken, stelt de ILT dat het belangrijk is de context van elk afzonderlijk stelsel mee te nemen omdat er veel verschillende vormen van conformiteitsbeoordelingen zijn (certificeren, testen, kalibreren, verifiëren en inspecteren).

Beleidsreactie

Publiek-private certificeringsstelsels hebben als voordeel dat gebruik wordt gemaakt van het zelfregulerend vermogen en van de benodigde kennis en praktijkervaring van de private partijen. Het is daarbij voor het publieke belang noodzakelijk dat certificaten betrouwbaar zijn. De maatschappij moet ervan uit kunnen gaan dat deze stelsels de veiligheid en duurzaamheid van producten en diensten waarborgen. Het is daarom goed dat de ILT de werking van de certificeringsstelsels heeft onderzocht. De ILT heeft daar waar nodig al direct actie ondernomen om de risico's te verkleinen. Verder werken het Ministerie van IenW en de ILT aan het inventariseren en doorvoeren van verbetermaatregelen voor de stelsels.

De aangekaarte knelpunten betreffen de samenwerking binnen de stelsels. Het Ministerie van IenW zet er op in dat binnen de stelsels de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de private en publieke partijen worden verduidelijkt, dat de informatie-uitwisseling tussen deze partijen wordt

verbeterd en dat het toezicht door publieke toezichthouders zoals de ILT beter wordt geborgd. Het Ministerie van IenW en de ILT werken aan deze verbetermaatregelen per stelsel. De afgelopen twee jaar is er door het ministerie al gewerkt aan verbeteracties in de volgende stelsels: spoor, luchtvaart, binnenvaart, koopvaardij en bodem. De voortgang in het verbeteren van deze stelsels is in de bijlage bijgevoegd.

Om te komen tot gerichte en doordachte verbetermaatregelen werken het Ministerie van IenW en de ILT aan een inventarisatie van overkoepelende maatregelen die stelsel-onafhankelijk zijn. Hierbij worden de uitgangspunten uit het Kabinetsstandpunt voor Conformiteitsbeoordeling en Accreditatie uit 2016 gebruikt⁵. Ook wordt de Europese wetgeving in acht genomen. In Nederland is 66 procent van de stelsels gebaseerd op Europese regelgeving. Dat betekent dat de handelingsruimte beperkter is en eventueel vervolgstappen op Europees niveau moeten worden genomen.

Bij het inventariseren en doorvoeren van maatregelen is het belangrijk om de stelsel-specifieke context goed in beeld te hebben, zoals ook in het rapport wordt geconstateerd. De stelsels kennen een grote diversiteit als het gaat om juridische verankering, rolverdeling, inrichting en toezicht. Omdat het gaat om een publiek-private samenwerking is het noodzakelijk dat de opvolging in afstemming met alle partijen in een stelsel wordt uitgevoerd. Verder gaat het ministerie ook met de ILT in gesprek over hoe haar toezicht in de stelsels kan worden verbeterd.

Nu de algehele analyse en rapportages over de stelsels afgerond zijn, zal de Tweede Kamer voortaan in de brieven per beleidsterrein worden geïnformeerd over de voortgang en ondernomen acties in het betreffende certificeringsstelsel. Hierbij zal tevens worden ingegaan op de verbeteracties die de ILT zelf in de stelsels kan doorvoeren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

⁵ Kamerstuk 29 304, nr. 6

Deze bijlage betreft de voortgang van vijf stelsels waarvoor het Ministerie van I&W verantwoordelijk is en die de ILT eerder grondiger analyseerde en rapporteerde (27 januari 2023). Er zijn sindsdien verschillende acties en vervolgstappen ondernomen in deze stelsels. In eerdere voortgangsbrieven zijn de eerdere stappen toegelicht. In deze bijlage vindt u de voortgang die geboekt is in afgelopen maanden in 2024 binnen deze vijf stelsels. Het gaat om de stelsels binnenvaart, koopvaardij, luchtvaart, spoor/openbaar/vervoer en bodem.

Binnenvaart 2024

In de afgelopen maanden heeft het Ministerie van IenW het certificeringsstelsel binnenvaart doorgelicht. De wijze waarop het huidige stelsel functioneert is beschreven, om beter zicht te krijgen op informatie-uitwisseling, rolverdeling en de rol van toezicht. Ook zijn er voorstellen gedaan in de vorm van scenario's voor de duurzame inrichting van het stelsel. Een van deze scenario's wordt momenteel verder uitgewerkt.

Koopvaardij 2024

Het Ministerie van IenW heeft toegewerkt naar een wetsvoorstel Wet bemanning zeeschepen. De laatste European Maritime Safety Agency (EMSA) audit op de wijze waarop Nederland de EU Richtlijn 2022/993STCW/EU heeft geïmplementeerd oordeelde niet alleen kritisch over de rol van KIWA en het toezicht daarop, maar constateerde ook een aantal tekortkomingen in de nationale regelgeving. Het ten tijde van de audit al lopende traject van herziening van de Wet bemanning zeeschepen (voorheen Wet zeevarenden) is gebruikt om deze tekortkomingen weg te nemen. Het wetsvoorstel ligt inmiddels voor bij de Eerste Kamer. De bijbehorende onderliggende regelgeving is inmiddels in een vergevorderd stadium. Het streven is nog steeds om het gehele pakket per 1 januari 2025 in werking te kunnen laten treden.

Luchtvaart 2024

In de afgelopen maanden is er onderzoek gedaan naar knelpunten in de stelsels en zijn er verschillende verbeteracties gestart.

Allereerst hebben de ILT en het Ministerie van IenW nader onderzoek gedaan naar knelpunten binnen de luchtvaartcertificerende stelsels, naar de robuustheid van het brevetteringsstelsel en de conformiteit van deze stelsels met Europese regelgeving. Daarnaast is er een bredere analyse gedaan naar knelpunten in de luchtvaartcertificeringsstelsels op het gebied van opleiding- en examinering, luchthavens en luchtverkeersleiding, taalbeoordelingsinstellingen, medische keuringsinstanties en onderhoudstechnici (de zogeheten Aircraft Maintenance License).

Uit deze analyses blijkt onder meer dat de problematiek zich met name toespitst op de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen en onduidelijkheid over de opdrachtgeversrol, monitoring en audits door de ILT als bevoegde luchtvaartautoriteit bij taakuitvoering door Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) voor het afnemen van theorie examens voor de gemotoriseerde luchtvaart, Stichting Theorie Examens Ballonvaren en Zweefvliegen (STEBZ) voor het afnemen van theorie examens voor de ongemotoriseerde luchtvaart (ballonvaart en zweefvliegen) en Keurings Instituut voor Waterleiding Artikelen (KIWA) voor het afgeven van brevetten.

Naar aanleiding van deze analyses zijn verschillende verbeteracties gestart door het Ministerie van IenW en het ILT-programma Inspectie en Certificering op de luchtvaart certificerende stelsels, die onder meer zien op het verduidelijken en verder verstevigen van de afspraken/samenwerkingsrelatie die de ILT heeft met het CBR en STEBZ. Bijvoorbeeld op het gebied van monitoring en management van uitbestede taken. Voor de luchtvaarttaken die bij KIWA zijn belegd, geldt dat KIWA en de ILT de intentie hebben vastgelegd om deze taken over te dragen aan de ILT. Het gaat specifiek om werkzaamheden rond het certificeren van piloten, luchtverkeersdienstverleners en onderhoudstechnici. Deze intentie hebben Kiwa en de ILT op 28 juni 2024 schriftelijk vastgelegd.⁶

Tot slot is de Tweede Kamer in de vorige voortgangsbrief geïnformeerd over de situatie dat de ILT in 2023 door KIWA afgegeven AML-certificaten heeft geschorst omdat deze die niet voldeden aan de door de ILT-gestelde kwaliteitseisen. De betreffende AML-houders, waarvan het AML-dossier door de ILT opnieuw is beoordeeld, hebben hier inmiddels een brief over ontvangen. Het ILT-programma heeft, in lijn met voorgenoemde, verbetermaatregelen genomen ten aanzien van de beoordeling van AML-aanvragen. De aandacht die de ILT heeft voor AML-bevoegdheden kan leiden tot het niet-honoreren van aanvragen voor deze bevoegdheden en nieuwe schorsingsbesluiten indien er wordt vastgesteld dat de afgifte niet volgens de eisen is gebeurd.

Spoor, Openbaar Vervoer

In afgelopen maanden heeft overleg plaatsgevonden om informatie-uitwisseling te verbeteren, en is onderzoek gedaan naar de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Specifiek gaat het op het gebied van uitwisseling van informatie om gesprekken tussen de ILT en de Raad van Accreditatie (RvA) in de afgelopen periode. Zij analyseerden waar de knelpunten zitten en hoe de uitwisseling kan worden verbeterd. Hier zijn reeds verdere verbeteringen in doorgevoerd. De komende tijd zal gekeken worden of de afspraken in de praktijk goed werkbaar zijn en voldoende resultaat opleveren. De zorgen van de ILT over het toezicht op conformiteitsbeoordelingsinstellingen (CBI's) betreffen met name het uitwisselen van informatie tussen de ILT en de RvA en worden via die lijn opgepakt.

Op het gebied van de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in het stelsel bleek eerder dat het aanmelden van CBI's in sommige andere stelsels in Europa anders gaat worden ingevuld dan nu bij de spoorsector gebeurt. Namelijk dat de partij die de aanmelding doet (voor spoor is dat de ILT) een actievere rol krijgt bij de aanmelding en ook zelf nog een aantal zaken beoordeeld. In eerste instantie lijkt die ruimte er voor spoor niet te zijn, maar dit moet nog verder juridisch worden onderzocht.

Bodem

Het Ministerie van IenW werkt al geruime tijd aan een verbetering van het Kwalibo stelsel⁷. Uit een evaluatie van dit stelsel door Witteveen+Bos en door dhr. Kuijken zijn diverse verbeterpunten naar voren gekomen. Dat was aanleiding voor de toenmalige Staatssecretaris om een taskforce in te stellen. Deze had als opdracht om te werken aan een plan van aanpak

⁶ ILT-Luchtvaartautoriteit en Kiwa tekenen intentieverklaring over luchtvaarttaken | Nieuwsbericht | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl)

⁷ Het publiek-privaat stelsel Kwaliteitsborging in het bodembeheer (Kwalibo) heeft als doel om de kwaliteit van de uitvoering van erkenningsplichtige (water)bodemwerkzaamheden en de integriteit van bedrijven die die werkzaamheden uitvoeren te bevorderen.

voor het doorvoeren van de benodigde verbeteringen in het Kwalibo-stelsel. De evaluatie en de instelling van deze taskforce is beschreven in de brief aan uw Kamer van 18 september 2020 (Kamerstuk 30 015, nr. 80). Op 4 april 2022 is de Kamer geïnformeerd over de circa 40 verbetermaatregelen die de taskforce heeft geformuleerd (Kamerstuk 30 015, nr. 104). Het Ministerie van IenW werkt samen met private en publieke partijen aan de invoering van deze verbetermaatregelen. De Tweede Kamer is periodiek geïnformeerd over de resultaten die zijn behaald middels de voortgang brief bodem en ondergrond, de laatste keer op 29 december 2023 (Kamerstuk 30 015, nr. 105). Verreweg de meeste verbetermaatregelen zoals beschreven in het plan van aanpak van de taskforce zullen eind van dit jaar zijn geïmplementeerd. Ik zal de Tweede Kamer begin volgend jaar hierover informeren, waarbij ik zal ingaan op de gerealiseerde verbetering van het Kwalibo-stelsel en hoe ook in de toekomst de inzet van publieke en private partijen voor het goed functioneren van het stelsel zal worden bestendigd.