

MARKTGERICHT TOEZICHT IN DE ROTTERDAMSE HAVEN?

Onderzoek naar de marktgerichtheid van
toezicht op veiligheid in de Rotterdamse
haven en de mogelijkheden ter verbetering



Michiel van Kruijsbergen
Augustus 2005

MARKTGERICHT TOEZICHT IN DE ROTTERDAMSE HAVEN?

**Onderzoek naar de marktgerichtheid van
toezicht op veiligheid in de Rotterdamse
haven en de mogelijkheden ter verbetering**

**Doctoraalscriptie Bestuurskunde
Michiel van Kruijsbergen / 268793
Erasmus Universiteit Rotterdam / Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Augustus 2005
Definitief**

VOORWOORD

Deze scriptie vormt het sluitstuk van de opleiding bestuurskunde die ik vanaf 2001 gevolgd heb aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hoewel ik de opleiding als zeer verrijkend ervaren heb, ben ik blij dat ik er nu een punt achter kan zetten. Na afronding van de verplichte vakken bleek het niet altijd eenvoudig om een scriptie te schrijven naast werk, het lidmaatschap van een gemeenteraad en persoonlijke bezigheden. Ook het onderwerp van het onderzoek heeft hierbij een rol gespeeld. Ik heb er destijds bewust voor gekozen om een thema in de Rotterdamse haven te belichten waarmee ik vanuit mijn werk bij het Havenbedrijf geen raakvlakken heb. Het onderwerp en de door mij gekozen onderzoeksaanpak zorgden er voor dat het me meer tijd kostte dan verwacht om goed thuis te raken in de complexe materie van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven. Terugkijkend heb ik echter geen moment spijt van mijn keuze. Het onderzoek heeft me namelijk enorm veel nieuwe kennis opgeleverd die hopelijk ook in breder verband bruikbaar is. Bovendien stond ik er niet alleen voor!

Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar dr. Jan Hakvoort die me namens de universiteit heeft begeleid. Zijn positief kritische houding en zijn aanhoudende verzoeken om tempo te maken, hebben ervoor gezorgd dat het onderzoek in de huidige vorm tijdig gereed gekomen is. Daarnaast ben ik speciale dank verschuldigd aan Gerard van Hasselt van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. en Jacques Bonewit van de Douane Rotterdam. Beiden hebben een aanzienlijk aantal uren geïnvesteerd om me vertrouwd te maken met de materie. Bedankt voor jullie kennis en geduld! Verder wil ik graag Chantal Krouwel bedanken die er met haar tomeloze inzet voor gezorgd heeft dat alle taalkundige fouten in deze scriptie als sneeuw voor de zon verdwenen zijn! Tot slot ben ik veel dank verschuldigd aan alle respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Enerzijds aan de afgevaardigden van de toezichthouders die me hebben laten zien hoe ze invulling geven aan het toezicht in de Rotterdamse haven. Anderzijds aan de afgevaardigden van marktpartijen en brancheorganisaties die hebben aangegeven hoe zij het toezicht in de haven ervaren. Iedereen nogmaals bedankt voor de medewerking!

Michiel van Kruijsbergen
Rotterdam / Barendrecht
Augustus 2005

SAMENVATTING

De haven van Rotterdam is één van de grootste ter wereld. In 2004 werd ongeveer 350 miljoen ton vracht verwerkt. Zo'n 240 miljoen ton betrof massagoed en zo'n 70 miljoen ton had betrekking op containers. In datzelfde jaar werd de Rotterdamse mainport door ruim 30.000 zeeschepen en zo'n 133.000 binnenvaartschepen bezocht. Om dergelijke vervoersstromen in goede banen te leiden, is een uitgekiend logistiek systeem noodzakelijk. Het toezicht op veiligheid speelt daarbij een belangrijke rol. Van oudsher wordt in de haven toezicht gehouden op de veiligheid van schepen en op de veiligheid van vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast oefent de Douane sinds jaar en dag toezicht uit op grensoverschrijdende goederenstromen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Rotterdamse haven op het gebied van veiligheid een naam heeft hoog te houden.

Om het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven gestalte te geven is een groot aantal toezichthouders actief. Denk bijvoorbeeld aan de Douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV). In veel gevallen is sprake van zelfstandig opererende agentschappen die op basis van een of meerdere publiekrechtelijke titels functioneren. De wijze waarop deze toezichthouders inhoud geven aan hun rol, is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van gesprek geweest. In de loop van 2001 was er sprake van een opvallende toename van het aantal klachten bij in-, uit- en doorvoer van lading in de Rotterdamse haven. Door rederijen, cargadoors, expediteurs en verladers werd een negatief beeld geschetst over de hoeveelheid toezichthouders, het gebrek aan samenwerking en de te strikte interpretatie van wet- en regelgeving. Hierdoor zou de concurrentiepositie van Rotterdam negatief beïnvloed worden. In november 2004 is het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gepubliceerd. Hieronder volgt een letterlijke passage uit de betreffende nota.

"Bij het functioneren van zeehavens zijn vele overheidsdiensten betrokken. Naast de diensten van de zeehavenbeheerder (maritieme navigatie, milieu- en veiligheidsinspecties) opereren ook de Douane en de verschillende inspectiediensten van de Rijksoverheid in de zeehavens. Voor de bedrijven in de zeehavens die met deze diensten te maken krijgen, is het uit concurrentieoverwegingen van groot belang dat deze diensten efficiënt werken en inspelen op de belangen van deze bedrijven. Snelle en flexibele overheidsdiensten zijn voor deze bedrijven essentieel. Door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken wil de rijksoverheid een integrale aanpak bevorderen die de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten versterkt."

Bovenstaande passage vormt de aanleiding voor dit onderzoek. De afgelopen jaren is het beeld ontstaan dat de wijze waarop het toezicht op veiligheid georganiseerd is de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven negatief beïnvloedt. Het Zeehavenbeleid geeft aan dat de marktgerichtheid van toezicht moet worden versterkt door meer samenwerking. Het lijkt alsof het Zeehavenbeleid een oplossing wil aandragen voor een geconstateerd probleem. Dit onderzoek vraagt zich af in hoeverre er sprake is van een probleem met betrekking tot de marktgerichtheid van toezicht in de haven. Daarnaast vraagt dit onderzoek zich af of de gekozen oplossing de juiste is om het eventuele probleem op te lossen. Dit resulteert in de volgende centrale vraag: **in hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht en op welke wijze kan de marktgerichtheid van dit toezicht worden verbeterd?** Het doel van dit onderzoek is om de verschillende toezichtconfiguraties in de Rotterdamse haven in samenhang te beschouwen teneinde te bepalen welke configuratie het meest marktgericht is. In de discussies over toezicht wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende configuraties. Dit is opvallend omdat de verschillende toezichtconfiguraties op het eerste gezicht bestaan uit verschillende toezichthouders die op basis van verschillende wetgeving toezicht houden op verschillende objecten in de haven. De kans bestaat dat toezichtconfiguraties onderling verschillen op het gebied van marktgerichtheid en op dit gebied iets van elkaar kunnen leren.

BESCHRIJVING

In dit deel van het onderzoek wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het toezicht op veiligheid momenteel georganiseerd is. In de Rotterdamse haven zijn drie toezichtconfiguraties actief:

- **Buitengrenscontroles** hebben betrekking op controle van lading en bijbehorende documentatie welke via zeehavens op Nederlands grondgebied wordt binnengebracht en die bestemd is voor invoer in Nederland, doorvoer binnen de EG en doorvoer naar bestemmingen buiten de EG.

- **Safety** heeft betrekking op het toezicht op de technische veiligheid van schepen, het welzijn van bemanningsleden, de veiligheid van lading die door het schip wordt vervoerd (hieronder valt o.a. het vervoer van gevaarlijke stoffen) en de milieuvriendelijkheid van het schip.
- **Security** heeft betrekking op het toezicht op de beveiliging van schepen, terminals, havengebieden en de logistieke keten ter voorkoming van terrorisme en criminaliteit.

Per toezichtconfiguratie wordt een beschrijving gegeven van de achtergrond en doelstelling, de betrokken toezichthouders, de betrokken marktpartijen, de werkwijze en de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders. Eveneens wordt aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht op veiligheid in de haven. Naar blijkt zijn er in alle configuraties meerdere toezichthouders actief waardoor Buitengrenscontroles, Safety en Security bestempeld kunnen worden als meervoudige toezichtconfiguraties. Tevens blijkt dat een aantal toezichthouders binnen meerdere configuraties actief is. De toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles heeft in de Rotterdamse haven het meest dominante karakter vanwege het grote aantal toezichthouders en de complexe procedures.

THEORIE

Naar blijkt heeft toezicht de laatste jaren een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. In de jaren negentig was er relatief weinig aandacht voor dit fenomeen. Toezicht vormde toen het exclusieve domein van de toezichthouders. Het gevolg hiervan was dat de toezichthouders ieder op hun eigen manier invulling gaven aan het toezicht. Veelal had de relatie tussen marktpartijen en toezichthouders een verticaal karakter. Sinds de gebeurtenissen in Enschede en Volendam heeft het denken over toezicht een aanzienlijke wending genomen. De overheid werd er zich van bewust dat er meer aandacht nodig was voor heldere, eenduidige regelgeving en voor consequente handhaving. In 2003 werd het actieprogramma 'Andere Overheid' gepresenteerd. Toezicht moest voortaan worden uitgeoefend binnen de bestaande verhoudingen in de samenleving tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. Toezicht diende een horizontaler karakter te krijgen waarbij de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen moest worden versterkt. Vanuit dit perspectief kan het streven van het Nationaal Zeehavenbeleid worden verklaard om toezicht marktgericht te maken. De vraag is hoe 'marktgericht toezicht' gedefinieerd moet worden. Op het eerste gezicht lijkt hiervan sprake wanneer toezichthouders optimaal inspelen op de belangen van marktpartijen zonder afbreuk te doen aan het doel waarvoor het toezicht bedoeld is. Om de marktgerichtheid van toezicht te bepalen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een normatief kader dat ontwikkeld is door het Ministerie van Economische Zaken (2002). Dit kader bestaat uit zes criteria. Geconcludeerd wordt dat afhankelijk van de mate waarin de toezichthouders voldoen aan deze criteria de marktgerichtheid van het toezicht toeneemt. Het gaat om: minimale lasten, uniformiteit, samenwerking met andere toezichthouders, kostenbewuste invulling van beleidsruimte, inzichtelijkheid en feed back.

De toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security zijn meervoudige configuraties. Volgens Hoogendoorn (2002) zijn er in theorie vijf soorten meervoudige configuraties te onderscheiden. Hierbij zijn vier variabelen van belang: het ontstaan (bewust ontworpen of gegroeid), de richting van de relatie tussen toezichthouders (verticaal of horizontaal), de verhouding tussen de objecten van toezicht en de belangen van de toezichthouders. De vraag is in hoeverre in hoeverre de vijf theoretische configuraties een marktgericht karakter hebben. Afhankelijk van de mate waarin de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security gelijkenis vertonen met de theoretische configuraties, kunnen er uitspraken gedaan worden over de marktgerichtheid van het toezicht in de Rotterdamse haven. Naar blijkt vertonen Buitengrenscontroles, Safety en Security grote gelijkenis met respectievelijk de theoretische configuraties 'één object twee belangen', 'twee objecten twee belangen' en 'toezicht op toezicht'. In het model van Hoogendoorn worden per theoretische configuratie uitspraken gedaan over het verwachte functioneren. Hierbij gaat het voornamelijk om de verwachte interacties tussen de toezichthouders (kans op tegenstrijdigheden, kans op interacties en verwachte soort interacties) en de gevolgen van deze interacties voor de toezichthouders (informatiebelasting). Op basis van het verwachte functioneren wordt per configuratie een inschatting gegeven van de mate waarin de zes criteria van marktgerichtheid zich naar verwachting voordoen. Uit die analyse blijkt dat Security in theorie de meest marktgerichte configuratie is gevolgd door Buitengrenscontroles en Safety.

EMPIRIE

Om inzicht te krijgen in de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties in de Rotterdamse haven en de verbetermogelijkheden, zijn acht interviews gehouden met marktpartijen die veelvuldig te maken hebben met een of meerdere toezichtconfiguraties. Er is gesproken met de brancheverenigingen van de verladers, de expediteurs, de rederijen en de cargadoors. Verder is gesproken met een rederij en

met een logistieke dienstverlener op het gebied van groente en fruit. Daarnaast zijn er twee gesprekken gevoerd met Deltalinqs die als belangenbehartiger van de haven- en industriële bedrijven in de Rotterdamse haven fungeert. Het uitgangspunt was om aan de hand van de interviews inzicht te krijgen in de tevredenheid over de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Dit is niet helemaal gelukt door de beperkte beschikbaarheid van respondenten en de dominantie van de configuratie Buitengrenscontroles. Over Security is een beperkte hoeveelheid informatie verzameld.

Uit de interviews blijkt dat de respondenten meer tevreden zijn over de marktgerichtheid van Buitengrenscontroles dan over de marktgerichtheid van Safety. In het algemeen geldt dat de tevredenheid niet bijzonder hoog is. Met name de criteria minimale lasten, afstemming tussen toezichthouders en kostenbewustzijn blijken aandachtspunten. Over uniformiteit bestaat redelijke tevredenheid. De criteria inzichtelijkheid en zelfreflectie lenen zich voor verbetering maar er is geen grote mate van ontevredenheid over. Helaas is er onvoldoende informatie beschikbaar om de marktgerichtheid van Security te beoordelen. De beperkte informatie die gedurende de interviews over deze configuratie verkregen is, geeft echter aanleiding om te veronderstellen dat deze configuratie als marktgericht wordt ervaren. Behalve inzicht in de tevredenheid, hebben de interviews een groot aantal mogelijkheden ter verbetering van de marktgerichtheid opgeleverd.

REFLECTIE

In dit onderdeel van het onderzoek wordt de centrale vraag beantwoord. Naar aanleiding van de deelvraag ***“In hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht?”*** wordt het volgende opgemerkt. Uit de theorie blijkt dat de configuratie Security het meest marktgerichte karakter heeft gevolgd door Buitengrenscontroles en Safety. Uit de interviews blijkt dat marktpartijen het meest tevreden zijn over Security gevolgd door Buitengrenscontroles en Safety. In dit onderzoek geldt als uitgangspunt dat een toezichtconfiguratie voldoende marktgericht is wanneer in de praktijk minimaal voldaan wordt aan de mate van marktgerichtheid die in theorie mag worden verwacht. Voor Security is niet duidelijk in hoeverre de tevredenheid van marktgerichtheid overeenstemt met de verwachte marktgerichtheid. Op basis van de beschikbare informatie wordt verwacht dat de tevredenheid over de marktgerichtheid van deze configuratie gelijk of hoger is dan de verwachte marktgerichtheid. Aangenomen wordt dat de marktgerichtheid van Security voldoende is. Voor Buitengrenscontroles geldt dat de tevredenheid van marktpartijen hoger is dan op basis van de verwachte marktgerichtheid verondersteld werd. Geconcludeerd wordt dat de marktgerichtheid van Buitengrenscontroles voldoende is. Voor Safety geldt dat de tevredenheid van marktpartijen overeenstemt met de verwachte marktgerichtheid. Geconcludeerd wordt dat de marktgerichtheid van Safety conform de gehanteerde definitie voldoende is.

In het algemeen wordt geconcludeerd dat er op het gebied van marktgerichtheid van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven nog flinke verbeteringen mogelijk zijn. De tevredenheid van de respondenten op de wijze waarop het toezicht nu vorm krijgt, geeft voldoende aanleiding om verbeteringen door te voeren om de marktgerichtheid van toezicht te versterken

Naar aanleiding van de deelvraag ***“Op welke wijze kan de marktgerichtheid van het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven worden verbeterd?”*** wordt het volgende opgemerkt. Geconcludeerd wordt dat alle door de respondenten genoemde verbetermogelijkheden bijdragen aan de verbetering van de marktgerichtheid in de Rotterdamse haven. De meeste verbetermogelijkheden hebben betrekking op aanpassingen in het toezichtproces. Slechts een aantal keer wordt een aanpassing van de toezichtconfiguratie voorgesteld. Naar verwachting is er door verdere ‘groei’ van de configuraties enige winst te bereiken op het gebied van marktgerichtheid. Naar verwachting kan de winst echter veel groter zijn wanneer besloten wordt tot aanpassing van de toezichtconfiguratie. Gezien de beperkte mate van marktgerichtheid van de huidige configuraties en de beperkte tevredenheid van de marktpartijen is het te overwegen om voor Buitengrenscontroles en Safety één of twee nieuwe toezichtarrangementen te ontwerpen à la Security. Hierdoor zou een structurele verbetering van marktgerichtheid gecreëerd kunnen worden door het aantal toezichthouders te reduceren, de belangen van toezichthouders meer gelijk te schakelen, de objecten van toezicht te verdelen en de eindverantwoordelijkheid te beleggen bij een organisatie of toezichthouder die hiërarchisch bovengeschied is aan de andere toezichthouders. Hierdoor ontstaat een configuratie waarin samenwerking tussen toezichthouders meer vanzelfsprekend is en de kansen op tegenstrijdige eisen aan marktpartijen afnemen. Hoewel de vormgeving van een of meerdere nieuwe arrangementen niet zonder slag of stoot zal verlopen is enige bestuurlijke moed op zijn plaats om de positie van Rotterdam als servicegerichte haven veilig te stellen.

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|-------------------------------------|----|
| 1. | INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET | |
| 1.1 | Inleiding..... | 15 |
| 1.2 | Doelstelling..... | 16 |
| 1.3 | Centrale Vraag..... | 17 |
| 1.4 | Begripsbepaling en afbakening..... | 17 |
| 1.5 | Onderzoeksaanpak..... | 18 |
| | 1.5.1 Beschrijvend kader..... | 18 |
| | 1.5.2 Theoretisch kader..... | 18 |
| | 1.5.3 Empirisch kader..... | 19 |
| | 1.5.4 Reflectie..... | 20 |
| 1.6 | Leeswijzer..... | 20 |

BESCHRIJVEND KADER

| | | |
|-----------|---|----|
| 2. | TOEZICHT OP VEILIGHEID IN DE ROTTERDAMSE HAVEN | |
| 2.1 | Inleiding..... | 21 |
| 2.2 | Buitengrenscontroles..... | 21 |
| | 2.2.1 Achtergrond en doelstelling..... | 21 |
| | 2.2.2 Betrokken toezichthouders..... | 21 |
| | 2.2.3 Marktpartijen..... | 25 |
| | 2.2.4 Werkwijze..... | 26 |
| | 2.2.5 Samenwerking tussen toezichthouders..... | 31 |
| 2.3 | Safety..... | 32 |
| | 2.3.1 Achtergrond en doelstelling..... | 32 |
| | 2.3.2 Betrokken toezichthouders..... | 35 |
| | 2.3.3 Marktpartijen..... | 37 |
| | 2.3.4 Werkwijze..... | 37 |
| | 2.3.5 Samenwerking tussen toezichthouders..... | 40 |
| 2.4 | Security..... | 41 |
| | 2.4.1 Achtergrond en doelstelling..... | 41 |
| | 2.4.2 Betrokken toezichthouders..... | 42 |
| | 2.4.3 Marktpartijen..... | 43 |
| | 2.4.4 Werkwijze..... | 43 |
| | 2.4.5 Samenwerking tussen toezichthouders..... | 46 |
| 2.5 | Trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht..... | 46 |
| | 2.5.1 Aanbod van lading..... | 46 |
| | 2.5.2 Regelgeving..... | 46 |
| | 2.5.3 Controleprocessen..... | 47 |
| | 2.5.4 Samenwerking tussen toezichthouders en marktpartijen..... | 47 |
| | 2.5.5 Informatie en communicatie technologie..... | 47 |
| 2.6 | Beschouwing..... | 48 |

THEORETISCH KADER

| | | |
|-----------|--|----|
| 3. | MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT | |
| 3.1 | Inleiding..... | 51 |
| 3.2 | Ontwikkelingen rondom toezicht in de periode 1990 tot heden..... | 51 |
| 3.3 | Marktgericht toezicht..... | 53 |
| | 3.3.1 Het bedrijfsproces van de toezichthouder..... | 55 |
| | 3.3.2 Samenwerking met andere toezichthouders..... | 55 |
| | 3.3.3 De relatie met de marktpartijen..... | 55 |
| 3.4 | Beschouwing..... | 56 |

| | | |
|-----------|--|----|
| 4. | MARKTGERICHTHEID VAN MEERVOUDIG TOEZICHT | |
| 4.1 | Inleiding..... | 59 |
| 4.2 | Theoretische meervoudige toezichtconfiguraties..... | 59 |
| | 4.2.1 Ontstaan van de meervoudige toezichtconfiguratie..... | 59 |
| | 4.2.2 Richting van de relatie tussen de toezichthouders..... | 59 |
| | 4.2.3 Verhouding tussen de objecten van toezicht..... | 60 |
| | 4.2.4 Belangen van de toezichthouders..... | 60 |
| 4.3 | Theoretische analyse Buitengrenscontroles, Safety en Security..... | 61 |
| | 4.3.1 Buitengrenscontroles..... | 61 |
| | 4.3.2 Safety..... | 62 |
| | 4.3.3 Security..... | 62 |
| 4.4 | Interacties in configuraties van meervoudig toezicht..... | 63 |
| | 4.4.1 Initiële kosten..... | 63 |
| | 4.4.2 Transactiekosten..... | 63 |
| | 4.4.3 Opportunity Costs..... | 63 |
| | 4.4.4 Risicokosten..... | 63 |
| 4.5 | Situaties die invloed hebben op de kosten en baten van interactie..... | 64 |
| | 4.5.1 Tegenstrijdigheden..... | 64 |
| | 4.5.2 Overlappende belangen..... | 65 |
| | 4.5.3 Gearrangeerd meervoudig toezicht..... | 66 |
| 4.6 | De onder toezicht gestelde en meervoudig toezicht..... | 66 |
| | 4.6.1 Informatiebelasting..... | 67 |
| | 4.6.2 Het oordeel en de invloedsuitoefening..... | 67 |
| 4.7 | Beschouwing..... | 68 |

EMPIRISCH KADER

| | | |
|-----------|---|----|
| 5. | VISIE VAN MARKTPARTIJEN OP MARKTGERICHTHEID TOEZICHT | |
| 5.1 | Inleiding..... | 73 |
| 5.2 | Tevredenheid met de marktgerichtheid van toezicht..... | 74 |
| | 5.2.1 Buitengrenscontroles..... | 74 |
| | 5.2.2 Safety..... | 82 |
| | 5.2.3 Security..... | 85 |
| 5.3 | Beschouwing..... | 86 |
| 5.4 | Mogelijkheden om marktgerichtheid van toezicht te verbeteren..... | 88 |
| | 5.4.1 Buitengrenscontroles..... | 88 |
| | 5.4.2 Safety..... | 90 |
| 5.5 | Beschouwing..... | 91 |

REFLECTIE

| | | |
|-----------|--|----|
| 6. | DE MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT IN DE ROTTERDAMSE HAVEN | |
| 6.1 | Inleiding..... | 93 |
| 6.2 | Huidige marktgerichtheid van toezicht..... | 93 |
| | 6.2.1 Buitengrenscontroles..... | 93 |
| | 6.2.2 Safety..... | 94 |
| | 6.2.3 Security..... | 95 |
| 6.3 | Beschouwing..... | 95 |
| 6.4 | Mogelijkheden ter verbetering van marktgerichtheid van toezicht..... | 96 |
| | 6.4.1 Buitengrenscontroles..... | 97 |
| | 6.4.2 Safety..... | 97 |
| 6.5 | Beschouwing..... | 98 |
| 6.6 | Conclusie..... | 98 |

| | |
|-------------------------|-----|
| LITERATUUR | 101 |
|-------------------------|-----|

BIJLAGEN

| | |
|---|-----|
| 1. VERKLARING VAN AFKORTINGEN..... | 103 |
| 2. VERKLARING VAN TERMINOLOGIE..... | 105 |
| 3. OVERZICHT RESPONDENTEN..... | 107 |
| 4. VRAGENLIJST RESPONDENTEN..... | 109 |
| 5. KENMERKEN VAN TOEZICHTHOUDERS IN DE ROTTERDAMSE HAVEN..... | 111 |
| 6. VRAGENLIJST NORMATIEF KADER VOOR MARKTPARTIJEN..... | 115 |
| 7. VRAGENLIJST NORMATIEF KADER VOOR TOEZICHTHOUDERS..... | 117 |

1. INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

1.1 INLEIDING

De haven van Rotterdam is een van de grootste ter wereld. In 2004 werd ongeveer 350 miljoen ton aan vracht verwerkt. Zo'n 240 miljoen ton betrof massagoed en zo'n 70 miljoen ton had betrekking op containers. In datzelfde jaar werd de Rotterdamse mainport door ruim 30.000 zeeschepen en zo'n 133.000 binnenvaartschepen bezocht. Om dergelijke vervoersstromen in goede banen te leiden, is een uitgekiend logistiek systeem noodzakelijk. Veiligheid speelt daarbij een belangrijke rol. Van oudsher wordt in de haven toezicht gehouden op de veiligheid van schepen en op de veiligheid van vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast oefent de Douane sinds jaar en dag toezicht uit op grensoverschrijdende goederenstromen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Rotterdamse haven op het gebied van veiligheid een (goede) naam heeft hoog te houden. Deze reputatie draagt bij aan de sterke concurrentiepositie die de haven wereldwijd heeft. Door allerlei ontwikkelingen is veiligheid de laatste jaren belangrijker geworden. Zeker in de Rotterdamse haven als dynamisch knooppunt van verkeer en goederen is dat te merken. Het takenpakket van de Douane is breder geworden. Waar de nadruk in eerste instantie lag op belastingheffing op goederen, neemt nu het belang van de niet-fiscale taken steeds verder toe. De containerscan en de detectiesystemen gericht op het opsporen van radioactief materiaal zijn daar concrete voorbeelden van. Daarnaast is in het recente verleden een aanvang gemaakt met de implementatie van maatregelen om de haven te beschermen tegen mogelijke terroristische aanslagen.

In het algemeen geldt dat het huidige toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven te classificeren valt in een drietal toezichtconfiguraties, namelijk Buitengrenscontroles, Safety en Security.

- **Buitengrenscontroles** hebben betrekking op controle van lading en bijbehorende documentatie welke via zeehavens op Nederlands grondgebied wordt binnengebracht en die bestemd is voor invoer in Nederland, doorvoer binnen de EG en doorvoer naar bestemmingen buiten de EG.
- **Safety** heeft betrekking op het toezicht op de technische veiligheid van schepen, het welzijn van bemanningsleden, de veiligheid van lading die door het schip wordt vervoerd (hieronder valt o.a. het vervoer van gevaarlijke stoffen) en de milieuvriendelijkheid van het schip.
- **Security** heeft betrekking op het toezicht op de beveiliging van schepen, terminals, havengebieden en de logistieke keten ter voorkoming van terrorisme en criminaliteit.

Om invulling te geven aan de drie toezichtconfiguraties is in de Rotterdamse haven een groot aantal toezichthouders actief. Denk bijvoorbeeld aan de Douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV). In veel gevallen is sprake van zelfstandig opererende agentschappen die op basis van een of meerdere publiekrechtelijke titels functioneren. De wijze waarop deze toezichthouders inhoud geven aan hun rol, is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van gesprek geweest. In de loop van 2001 was er sprake van een opvallende toename van het aantal klachten bij de behandeling van lading, met name in de Rotterdamse haven. De basis hiervoor werd gelegd door een aantal incidenten. Voorbeelden daarvan zijn de incidenten rond de vuurwerkcontainers en de containers met Chinese garnalen in 2002. Ook de invoering van de containerscan op de Maasvlakte leidde in dat jaar tot hoge kosten en vertragingen. De onvrede kwam tot uitdrukking in diverse perspublicaties eind 2001 en begin 2002. Door rederijen, cargadoors en verladers werd een negatief beeld geschetst over de aanzienlijke inspectiedichtheid in Rotterdam. Veel van de zogenaamde 'havenbaronnen' fulmineerden tegen de eindeloze hoeveelheid regels, inspecties en controles die over de machteloze ondernemers werd uitgestort! Een schip dat wel 19 verschillende inspecties moest ondergaan was al lang geen uitzondering meer! In veel van die publicaties werd de vraag gesteld of Nederlandse havens niet in hun internationale concurrentiepositie benadeeld werden door de strengere overheidscontroles. Door het gebrek aan samenwerking tussen de toezichthouders en een te strikte interpretatie van wet- en regelgeving zouden de gebruikers van de Rotterdamse haven, in tegenstelling tot gebruikers van andere havens, veelvuldig en soms onnodig geconfronteerd worden met tijdrovende en kostbare controleprocedures. Omdat rederijen relatief eenvoudig kunnen uitwijken naar omliggende havens zou Rotterdam hierdoor marktaandeel hebben verloren aan andere havens.

Hoewel het aantoonbaar is dat de Rotterdamse haven in bovengenoemde periode marktaandeel heeft verloren, is het niet duidelijk in hoeverre dit alleen te maken heeft met de wijze waarop invulling gegeven werd aan het toezicht op veiligheid. Het is waarschijnlijk dat ook andere factoren ertoe geleid hebben dat de haven niet optimaal functioneerde. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat de Rotterdamse haven relatief duur was in vergelijking met concurrerende havens. Ook wordt het Havenbedrijf Rotterdam soms verweten dat ze zich destijds de positie van grootste haven ter wereld te

makkelijk heeft laten aanleunen. Deze factoren bleven echter in de periode 2001/2002 in grote mate onderbelicht. De berichtgeving richtte zich toen voornamelijk op de vermeende negatieve effecten van het strenge toezicht in de Rotterdamse haven. Hierdoor is het beeld blijven hangen dat de wijze waarop toezicht op veiligheid in de haven georganiseerd is, de concurrentiepositie van Rotterdam negatief heeft beïnvloed. Het gevolg hiervan is dat er op nationaal niveau veel aandacht besteed is aan dit onderwerp. Op voorspraak van het Havenbedrijf Rotterdam en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is medio 2003 een aantal initiatieven ontplooid om de vermeende problemen een halt toe te roepen. In januari 2003 heeft een groot aantal toezichthouders dat actief is in de Rotterdamse haven een convenant getekend ter bevordering van de onderlinge samenwerking. Op Nationaal niveau is het Project Stroomlijning Overheidsinterventies (SOZ) gestart. Het doel van dit project is dat overheidsdiensten hun procedures en administratieve systemen bij grenscontroles zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Verder is in Rotterdam de projectgroep Toekomstvisie Grenscontroles Haven van Rotterdam opgericht. Deze projectgroep heeft als doel een controle- en dienstverleningsconcept met betrekking tot buitengrenscontroles op te stellen voor het Rotterdamse havengebied in 2012.

In november 2004 is het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gepubliceerd. Hieronder volgt een letterlijke passage uit de betreffende nota.

"Bij het functioneren van zeehavens zijn vele overheidsdiensten betrokken. Naast de diensten van de zeehavenbeheerder (maritieme navigatie, milieu- en veiligheidsinspecties) opereren ook de Douane en de verschillende inspectiediensten van de Rijksoverheid in de zeehavens. Voor de bedrijven in de zeehavens die met deze diensten te maken krijgen, is het uit concurrentieoverwegingen van groot belang dat deze diensten efficiënt werken en inspelen op de belangen van deze bedrijven. Snelle en flexibele overheidsdiensten zijn voor deze bedrijven essentieel. Door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken wil de rijksoverheid een integrale aanpak bevorderen die de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten versterkt."

Uit bovenstaande passage valt af te leiden dat toezicht volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling staat. Vanuit de samenleving klinkt de roep om een daadkrachtige overheid. Er wordt gepleit voor strikte handhaving van rechtsorde en strikt toezicht op de naleving van rechtsregels. Bij vrijwel elk ongeval of ernstig incident (Enschede, Volendam etc.) klinkt de roep om inspectie. Aan de andere kant hebben burgers en bedrijven behoefte aan minder bureaucratie en minder regelzucht. Deze min of meer tegenstrijdige behoefte aan zowel veiligheid als speelruimte geeft aan dat de rol van de toezichthouders in de haven aan verandering onderhevig is. Behalve toezicht op de naleving van wet- en regelgeving dienen toezichthouders conform het Zeehavenbeleid uit overwegingen van concurrentie efficiënt te werken en in te spelen op de belangen van de bedrijven in de haven.

De vraag is interessant hoe toezichthouders beter op belangen van bedrijven kunnen inspelen zonder hun publieke taak uit het oog te verliezen. Van belang hierbij is om de balans niet te laten doorslaan in een bepaalde richting. Wanneer ingespeeld wordt op de belangen van bedrijven komt dit de marktgerichtheid op korte termijn ten goede. Wanneer echter de publieke taak teveel uit het oog verloren wordt, kan dit op langere termijn ten koste gaan van de reputatie van betrouwbare en veilige haven die Rotterdam nu heeft. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe tevreden onder toezicht gestelde bedrijven zijn met de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven, ofwel in hoeverre is het nodig in dit kader iets te verbeteren? Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze een verbetering van marktgerichtheid zou kunnen plaatsvinden. Is meer samenwerking de oplossing of zijn andere methoden wellicht beter?

1.2 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is om de verschillende toezichtconfiguraties in de Rotterdamse haven in samenhang te beschouwen teneinde te bepalen welke configuratie het meest marktgericht is. In de discussies over toezicht wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen Buitengrenscontroles, Safety en Security. Dit is opvallend omdat de verschillende toezichtconfiguraties op het eerste gezicht bestaan uit verschillende toezichthouders die op basis van verschillende wetgeving toezicht houden op verschillende objecten in de haven. De mogelijkheid bestaat dat de marktgerichtheid van de verschillende toezichtconfiguraties onderling verschilt en dat er per toezichtconfiguratie wellicht andere maatregelen nodig zijn om de marktgerichtheid te versterken. Ook bestaat de kans dat de verschillende toezichtconfiguraties onderling iets kunnen leren van de wijze waarop men toezicht houdt. Om die reden is er in dit onderzoek voor gekozen om Buitengrenscontroles, Safety en Security afzonderlijk van

elkaar te analyseren. Gaandeweg de analyse zal blijken in hoeverre de toezichtconfiguraties werkelijk van elkaar verschillen.

Een ander doel van dit onderzoek is om een bijdrage leveren aan de discussie van de projectgroep Toekomstvisie Grenscontroles Haven van Rotterdam. Aan deze discussie nemen vertegenwoordigers van de in het Rotterdamse havengebied controlerende overheidsdiensten, de Douane, de Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD) deel. Daarnaast zijn het Havenbedrijf Rotterdam N.V., het havenbedrijfsleven bestaande uit de Nederlandse Organisatie voor Expeditie en Logistiek (FENEX), de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors (VRC) en Deltalinqs vertegenwoordigd. Het doel van de projectgroep is om een controle- en dienstverleningsconcept met betrekking tot buitengrenscontroles op te stellen voor het Rotterdamse havengebied in 2012.

1.3 CENTRALE VRAAG

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: ***in hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht en op welke wijze kan de marktgerichtheid van dit toezicht worden verbeterd?***

1.4 BEGRIPSBEPALING EN AFBAKENING

In dit onderzoek staat de marktgerichtheid van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven centraal. Hierbij zijn zowel toezichthouders als onder toezicht gestelden betrokken. In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen van dit onderzoek gedefinieerd en afgebakend.

- **Haven.** Een haven is een geografisch knooppunt waar goederen wisselen van modaliteit en waar economische functies worden geclusterd. Dit onderzoek richt zich op de Rotterdamse haven.
- **Toezicht.** Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (*Algemene Rekenkamer, 1997*). Hieruit valt op te maken dat bij toezicht in ieder geval twee partijen betrokken zijn, namelijk een onder toezicht gestelde en een toezichthouder. Veelal zijn toezichtrelaties gebaseerd op wet- en regelgeving waarin de wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Om informatie te verzamelen worden door de toezichthouder controles c.q. inspecties uitgevoerd. Dit zijn onderzoeken in het kader van toezicht, die gericht zijn op het daadwerkelijk kennismaken van de feitelijke stand van zaken. Dit onderzoek richt zich op de onderdelen van toezicht die betrekking hebben op informatieverzameling en oordeelsvorming. Eventuele interventies in de vorm van opsporing en handhaving blijven buiten beschouwing.
- **Veiligheid.** In dit onderzoek staat het toezicht centraal dat erop gericht is de veiligheid in de Rotterdamse haven te waarborgen. Om dit te bereiken wordt toezicht gehouden op de wet- en regelgeving die van toepassing is op dit gebied. De belangrijkste regelgeving op het gebied van veiligheid is van kracht binnen de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Dit onderzoek richt zich daarbij specifiek op het toezicht dat wordt uitgeoefend op de internationale koopvaardij schepen en hun lading. De binnenvaart maakt geen deel uit van dit onderzoek.
- **Toezichthouder.** Conform de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is een toezichthouder te beschouwen als een persoon of organisatie die bij of krachtens een wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. In dit onderzoek staan de publieke toezichthouders centraal die overwegend in de eerste lijn actief zijn binnen de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Deze toezichthouders kunnen zowel toezichthoudende als handhavende bevoegdheden hebben.
- **Onder toezicht gestelde.** Dit is de persoon of organisatie waarop de toezichthouder toezicht uitoefent. In dit onderzoek worden de onder toezicht gestelden gevormd door de organisaties in de Rotterdamse haven die direct betrokken zijn bij de logistieke dienstverlening. Specifiek gaat het hierbij om cargadoors, rederijen, expeditieuren en verladers. Zie bijlage twee voor een nadere toelichting op deze begrippen. Mede omdat er sprake is van een aanzienlijke branchevervaging (steeds meer taken worden door één logistieke dienstverlener uitgevoerd), worden gedurende dit onderzoek de gezamenlijke organisaties die onder toezicht gesteld zijn aangeduid als de marktpartijen.

1.5 ONDERZOEKSAANPAK

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende aanpak:

1.5.1 BESCHRIJVEND KADER

A. Op welke manier krijgt het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven gestalte?

In dit onderzoek staat het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven centraal. Hierbij wordt een drietal toezichtconfiguraties onderscheiden:

- **Buitengrenscontroles** hebben betrekking op controle van lading en bijbehorende documentatie welke via zeehavens op Nederlands grondgebied wordt binnengebracht en die bestemd is voor invoer in Nederland, doorvoer binnen de EG en doorvoer naar bestemmingen buiten de EG.
- **Safety** heeft betrekking op het toezicht op de technische veiligheid van schepen, het welzijn van bemanningsleden, de veiligheid van lading die door het schip wordt vervoerd (hieronder valt o.a. het vervoer van gevaarlijke stoffen) en de milieuvriendelijkheid van het schip.
- **Security** heeft betrekking op het toezicht op de beveiliging van schepen, terminals, havengebieden en de logistieke keten ter voorkoming van terrorisme en criminaliteit.

Om te bepalen hoe het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse vorm krijgt, worden in hoofdstuk twee de drie toezichtconfiguraties beschreven. Per configuratie wordt ingegaan op de achtergrond en de doelstelling. Tevens komt aan de orde welke toezichthouders en onder toezicht gestelde marktpartijen bij de configuratie betrokken zijn. Aansluitend wordt ingegaan op de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het toezichtproces en aan de samenwerking tussen toezichthouders en marktpartijen.

Uit de beschrijving blijkt naar verwachting dat zowel Buitengrenscontroles, Safety en Security meervoudige toezichtconfiguraties betreffen. Volgens Hoogendoorn (2002) is hiervan sprake wanneer er meer dan één toezichthouder betrokken is bij een onder toezicht gestelde. Bij enkelvoudig toezicht is sprake van een toezichtrelatie tussen één toezichthouder en één onder toezicht gestelde.

1.5.2 THEORETISCH KADER

B. In hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven marktgericht?

Uit het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 valt af te leiden dat de toezichthouders in de Rotterdamse haven marktgericht moeten gaan opereren. Het middel daartoe is het creëren van een integrale aanpak door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken.

In dit deel van het onderzoek wordt beschouwd hoe 'marktgericht toezicht' moet worden gedefinieerd. Op het eerste gezicht lijkt hiervan sprake wanneer toezichthouders optimaal inspelen op de belangen van marktpartijen zonder dat inbreuk gedaan wordt aan het doel waarvoor het toezicht bedoeld is. In dit kader is sprake van een bepaald spanningsveld. Wanneer teveel wordt ingespeeld op private belangen kan dit ten koste gaan van collectieve belangen. In hoofdstuk drie wordt beschouwd hoe het fenomeen toezicht zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt bekeken aan welke criteria moet worden voldaan om toezicht op marktgerichte wijze uit te oefenen.

Wanneer duidelijk is wat onder marktgericht toezicht moet worden verstaan, kan bepaald worden in hoeverre de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security een marktgericht karakter hebben. In dit deel van het onderzoek wordt het functioneren van meervoudige toezichtconfiguraties beschouwd. Het gaat hierbij voornamelijk om de wijze waarop toezichthouders interacties onderhouden met elkaar en wat de gevolgen hiervan zijn voor de marktpartijen die onder toezicht gesteld zijn. Naar verwachting heeft de wijze van functioneren invloed op de mate van marktgerichtheid van het meervoudige toezichtarrangement. In hoofdstuk vier wordt bekeken welke soorten meervoudige toezichtconfiguraties er in theorie mogelijk zijn. Aansluitend worden er per toezichtconfiguratie voorspellingen gedaan over de interacties tussen de betrokken toezichthouders (samenwerken, concurreren en/of ontwijken) die naar verwachting zullen optreden. Hierbij wordt tevens voorspeld wat de effecten van deze interacties zijn op de onder toezicht gestelden. Vervolgens wordt bepaald in welke mate de theoretische configuraties gelijkenis vertonen met de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Als zodanig kunnen uitspraken worden gedaan over het verwachte functioneren van

deze meervoudige toezichtconfiguraties en de mate van marktgerichtheid daarvan. De theoretische beschouwing vindt plaats op basis van het model dat Hoogendoorn (2002) gebruikt in haar dissertatie.



Figuur 1.1: schematische weergave van de onderzoeksvragen in relatie tot de toezichtconfiguraties

1.5.3 EMPIRISCH KADER

C. Hoe tevreden zijn organisaties die in de Rotterdamse haven onder toezicht gesteld zijn over de marktgerichtheid van toezicht op veiligheid?

In onderdeel B is vanuit de theorie een beschrijving gegeven van de marktgerichtheid van de drie toezichtconfiguraties. In dit onderdeel wordt bepaald in hoeverre de marktpartijen de verschillende toezichtconfiguraties als 'marktgericht' beschouwen. Per toezichtconfiguratie wordt een aantal afgevaardigden van onder toezicht gestelde marktpartijen of brancheorganisaties mondeling geïnterviewd. Het interview gaat in op de vraag in hoeverre de onder toezicht gestelde het toezicht in de betreffende configuratie als voldoende marktgericht ervaart. Omdat Buitengrenscontroles, Safety en Security naar verwachting meervoudige toezichtconfiguraties zijn, gaat het interview tevens in op de vraag hoe de samenwerking tussen de toezichthouders vorm krijgt.

D. Welke mogelijkheden zijn er volgens organisaties die in de Rotterdamse haven onder toezicht gesteld zijn om de marktgerichtheid van toezicht op veiligheid te verbeteren?

In de interviews wordt de respondenten tevens gevraagd om suggesties aan te dragen om de betreffende toezichtconfiguraties marktgerichter te maken. Hierbij gaat het primair om mogelijkheden ter verbetering van de samenwerking tussen de toezichthouders. In dit kader wordt nadrukkelijk verwezen naar de mogelijkheden die worden genoemd in het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010. Dit beleid stelt dat de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten kan worden versterkt door horizontaal

(tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken.

1.5.4 REFLECTIE

E. In hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht?

In onderdeel B worden vanuit de theorie uitspraken gedaan over de marktgerichtheid van de verschillende toezichtconfiguraties. In onderdeel C wordt bepaald hoe tevreden de onder toezicht gestelde organisaties zijn met de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties. In dit onderdeel worden de theoretische en de empirische marktgerichtheid van de verschillende toezichtarrangementen met elkaar vergeleken. Beide hoeven niet met elkaar overeen te komen. Een vanuit de theorie zeer marktgericht toezichtarrangement kan in de praktijk als niet marktgericht worden ervaren en omgekeerd. In dit onderdeel wordt getracht een verklaring te vinden voor eventuele verschillen tussen theorie en praktijk. Afsluitend wordt de vraag beantwoord of het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht is.

F. Welke mogelijkheden zijn er om de marktgerichtheid van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven te verbeteren?

Uit onderdeel E blijkt of het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht is. Los van het antwoord op deze vraag is het interessant om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om het toezicht op veiligheid (nog) marktgericht te maken. Volgens het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 kan dit gerealiseerd worden door horizontaal, verticaal en met marktpartijen samen te werken. In onderdeel D is aan onder toezicht gestelde organisaties gevraagd om met suggesties te komen. In dit onderdeel worden de suggesties vanuit de theorie en de praktijk met elkaar vergeleken. Vervolgens worden de verschillende suggesties kort beschouwd op hun haalbaarheid en potentiële bijdrage aan de verbetering van de marktgerichtheid (van onderdelen) van de verschillende toezichtconfiguraties.

1.6 LEESWIJZER

Dit onderzoek kent globaal een viertal onderdelen.

Hoofdstuk twee vormt het beschrijvend kader. In hoofdstuk twee wordt een algemene beschrijving gegeven van de werking van de toezichtconfiguraties Buitengrenscntroles, Safety en Security. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de betrokken toezichthouders en marktpartijen maar ook aan de wijze waarop de inspecties vorm krijgen. Tevens wordt aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht op veiligheid in de haven.

De hoofdstukken drie en vier vormen het theoretisch kader. In hoofdstuk drie wordt verkend wat verstaan moet worden onder marktgericht toezicht. In hoofdstuk vier wordt bekeken welke soorten meervoudige toezichtconfiguraties er in theorie mogelijk zijn. Aansluitend worden er per toezichtconfiguratie voorspellingen gedaan over de interacties tussen de betrokken toezichthouders (samenwerken, concurreren en/of ontwijken) die naar verwachting zullen optreden. Vervolgens worden veronderstellingen geformuleerd over de mate van marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscntroles, Safety en Security.

Hoofdstuk vijf vormt het empirisch kader. Hierin worden de resultaten gepresenteerd die de interviews met respondenten hebben opgeleverd. Beschreven wordt in hoeverre de respondenten tevreden zijn over de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscntroles, Safety en Security. Tevens worden per toezichtconfiguratie suggesties geïnventariseerd om de marktgerichtheid te verbeteren.

De reflectie komt aan de orde in hoofdstuk zes. Hier worden theorie en empirie aan elkaar gekoppeld teneinde een antwoord te geven op de centrale vraag. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht is. Tevens wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn om de marktgerichtheid te verbeteren.

Dit afstudeeronderzoek kent een aantal bijlagen. De bijlagen één en twee kunnen tijdens het lezen van pas komen. In bijlage één staan alle afkortingen uitgeschreven die in dit onderzoek worden gebruikt. In bijlage twee wordt aandacht besteed aan de verklaring van haventerminologie. Voor een overzicht van de overige bijlagen wordt verwezen naar de inhoudsopgave.

2. TOEZICHT OP VEILIGHEID IN DE ROTTERDAMSE HAVEN

2.1 INLEIDING

Om te bepalen hoe het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven vorm krijgt, wordt in dit hoofdstuk de institutionele vormgeving van de drie toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security beschreven. Per toezichtconfiguratie wordt aandacht besteed aan de achtergrond en doelstelling, de betrokken toezichthouders, de betrokken marktpartijen, de werkwijze en de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders. Tot slot van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht op veiligheid in de haven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing.

2.2 BUITENGRENSCONTROLES

In deze toezichtconfiguratie staat het toezicht op grensoverschrijdende lading en bijbehorende documentatie centraal die via zeehavens op Nederlands grondgebied wordt binnengebracht en bestemd is voor invoer in Nederland, doorvoer binnen de EG en doorvoer naar bestemmingen buiten de EG. De uitvoer van goederen vanuit Nederland komt in dit onderzoek niet aan de orde.

2.2.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Op 1 januari 1958 werd het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van kracht. De EEG bestond aanvankelijk uit zes lidstaten. Per 1 januari 1995 is dit aantal uitgegroeid tot 15. Op 1 mei 2004 is de Europese Unie (EU) uitgebreid van 15 naar 25 lidstaten. Een belangrijke doelstelling van de EU is het bevorderen van de economische ontwikkeling van de lidstaten. Een middel om hiertoe te komen is de instelling van een gemeenschappelijke markt. Een van de maatregelen hierbij is de vorming van een Douane-unie. Een Douane-unie houdt (in grote lijnen) het volgende in:

- Een gemeenschappelijk Douanetarief voor goederen uit derde landen;
- Een verbod op Douanerechten voor goederen in het vrije verkeer tussen lidstaten;
- Een gemeenschappelijke Douanewetgeving in het verkeer met derde landen;
- Een gemeenschappelijke handelspolitiek tegenover derde landen.

Met ingang van 1 januari 1993 is de interne EU markt in werking getreden. De te vervullen formaliteiten aan de binnengrenzen zijn vanaf die datum afgeschaft en een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen de lidstaten onderling is gewaarborgd. De controles aan de buitengrens van de EU (de haven van Rotterdam is hier een voorbeeld van) zijn in de loop der jaren versterkt. Wordt immers een zending in Rotterdam ingevoerd met bestemming Duitsland dan wordt alleen in Rotterdam gecontroleerd. De Duitse Douaneautoriteiten hebben hier in beginsel geen bemoeienis meer mee.

De basis voor dit principe wordt gevormd door een tweetal Europese verordeningen namelijk het Communautair Douane Wetboek (CDW) en de toepassingsverordening op het CDW. Beide verordeningen zijn per 1 januari 1994 in werking getreden. Het CDW bevat, uitgaande van het gegeven van de interne markt, de algemene regels en procedures voor de toepassing van de tariefmaatregelen en de andere maatregelen die in het kader van het goederenverkeer tussen de EU en derde landen op communautair niveau zijn ingesteld, met inbegrip van die van het landbouwbeleid en de handelspolitiek. Beide verordeningen hebben een algemeen karakter en zijn daardoor rechtstreeks van toepassing op de Europese lidstaten. De nationale wetgeving heeft een aanvullend karakter. In de Douanewet (DW), het Douanebesluit (DB) en de Douaneregeling (DR) komen slechts zaken aan de orde die niet uitputtend in communautaire wetgeving geregeld zijn.

2.2.2 BETROKKEN TOEZICHTHOUDERS

Het CDW bepaalt dat alle uit derde landen binnenkomende goederen bij de Douane moeten worden aangebracht. Derhalve is de Douane verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht met betrekking tot de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles. Waar nodig schakelt de Douane andere toezichthouders in. Deze toezichthouders kunnen zelfstandig bevoegdheden aanwenden en zelfstandig controles verrichten. Het gaat om de volgende organisaties:

- Voedsel en Warenautoriteit (VWA)
 - Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV)
 - Keuringsdienst van Waren (KvW)
- Plantenziektkundige dienst (PD)
- Algemene Inspectiedienst (AID)

- Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- VROM-Inspectie
- Inspectie Cultuurbezit (ICB)
- Inspectie voor de gezondheidszorg (IVG)
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst en Economische Controledienst (FIOD-ECD)
- Zeehavenpolitie (ZHP)
- Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)

DOUANE

De Douane ressorteert onder het Ministerie van Financiën en is onderdeel van de Belastingdienst. Sinds jaar en dag vervult de Douane aan de buitengrens van de EU een oog en oor functie, ook ten behoeve van andere departementen dan Financiën zelf. De Douane houdt continu fysiek toezicht in de Rotterdamse haven en geeft invulling aan een landelijk uniform controlebeleid. De missie luidt als volgt: "De Nederlandse Douane is de controlerende dienst op het terrein van de in-, uit- en doorvoer van goederen". De Douane heeft zowel fiscale als niet-fiscale taken en bevoegdheden.

Fiscale taken en bevoegdheden:

De fiscale taak van de Douane behelst de controle op goederenstromen voorzover relevant voor de heffing en inning van belastingen. Deze taak is gericht op het waarborgen dat verschuldigde gelden op het gebied van Douanerechten en overige heffingen bij in- of uitvoer ook daadwerkelijk aan de EU worden afgedragen. Ook waarborgt de Douane de inkomsten van Nederland wat betreft accijnzen, verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer. De fiscale taken komen vooral aan de orde bij inklaring en transitigoederen. Hierbij is het belangrijk om vast te kunnen stellen over welke maatstaf geheven wordt (de Douanewaarde) en welk percentage van toepassing is (het Douanetarief). Dit percentage is meestal afhankelijk van het soort goed.

Niet-fiscale taken en bevoegdheden

De niet-fiscale taak van de Douane behelst de controle op goederenstromen voorzover relevant voor de bescherming van de (Europese) samenleving. Vaak worden dergelijke taken aan de Douane opgedragen omdat het gaat om controles die in de betreffende regelgeving gekoppeld zijn aan in-, uit- en doorvoer, en de Douane nu eenmaal toch 'aan de grens' staat. Kort samengevat kan worden vastgesteld dat de Douane grenscontroles verricht op vrijwel alle regelgeving die eisen aan de in-, uit- en doorvoer van producten stelt, met uitzondering van regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, dierziekten, plantenziekten en EG-kwaliteitsnormen voor bepaalde soorten groenten en fruit. In het bijzonder richt de Douane zich op het weren van zogenaamde hoogcriminele goederen (o.a. drugs en wapens), de controle van strategische goederen, de controle van de naleving van milieumaatregelen, de bescherming van cultuurbezit, het verhinderen van de in-, uit- en doorvoer van beschermde planten en dieren en de naleving van boycotmaatregelen. Ten aanzien van de aan haar opgedragen niet-fiscale taken selecteert en kanaliseert de Douane alle goederen die afkomstig zijn uit derde landen. Aan de hand van 'selectie' wordt vastgesteld welke Douanegoederen bijzondere aandacht behoeven. Onder 'kanalisering' wordt het geheel van handelen verstaan dat er toe leidt dat de Douanegoederen voor inspectie worden aangeboden aan meer gespecialiseerde diensten dan de Douane.

VOEDSEL EN WARENAUTORITEIT (VWA)

De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) opereert als tijdelijk agentschap bij het ministerie van LNV (in 2002 van VWS). De VWA bestaat uit een centrale eenheid en twee werkmaatschappijen: de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). De KvW en de RVV zijn op dit moment nog agentschappen. De VWA zorgt voor gezondheidsbescherming van mens en dier en werkt binnen de hele productieketen. De missie van de VWA is werken aan een zichtbare risicoreductie op het gebied van voedsel en consumentenproducten in relatie tot volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Gedurende de looptijd van onderhavig onderzoek was binnen de VWA een reorganisatieproces gaande. Naar verwachting leidt dit ertoe dat per 1 januari 2006 de RVV en de KvW worden geïntegreerd tot één keuringsinstelling.

VWA. Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV)

De Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV) ressorteert onder de VWA. De taken van de RVV, voor zover die handhaving van wettelijke voorschriften betreffen, vallen uiteen in regelgeving onder verantwoordelijkheid van de Ministeries van LNV en VWS. Naast taken met betrekking tot toezicht op in- en uitvoer van goederen heeft de RVV diverse taken op het gebied van veterinaire toezicht op de veeteelt en verwerking van dierlijke producten. Slachthuizen, bedrijven die vlees verwerken, visafslagen

en visverwerkende bedrijven moeten door de RVV erkend zijn. Dit zijn de plaatsen waar de RVV dagelijks controleert. De keurmeesters controleren ook aan de buitengrens van de EU. Dit zijn de zogenaamde buitengrensinspectieposten (BIP's). Voor Nederland vinden deze controles vooral plaats in de havens van Rotterdam en Amsterdam en op de luchthaven Schiphol. De missie van de RVV luidt als volgt: "Erop toezien dat binnen Nederland bij de productie van dieren en producten van dierlijke oorsprong wordt voldaan aan de eisen ten aanzien van volksgezondheid, diergezondheid en het welzijn van dieren." De RVV draagt mede zorg voor de bestrijding van dierziekten. Dit alles op basis van vastgesteld beleid, vertaald in regelgeving.

VWA. Keuringsdienst van Waren (KvW)

De keten van grondstof tot eindproduct wordt bewaakt door de Keuringsdienst van Waren (KvW). De missie van de KvW is om onafhankelijk invulling te geven aan de gezondheids- en consumentenbescherming in de gehele productieketen van levensmiddelen en non-foods door het uitvoeren, toetsen en initiëren van beleid en het signaleren van bedreigingen. De belangrijkste taak ligt in het beschermen van de volksgezondheid, zoals vastgelegd in de Gezondheidswet. De belangrijkste wetten waar de KvW op toeziet zijn de Warenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Vleeskeuringwet, de Drank- en Horecawet, de Wet op de dierproeven en de Tabakswet. Het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt bij handhaving van de Warenwet. Europese richtlijnen zijn daarbij in de meeste gevallen richtinggevend.

PLANTENZIEKTENKUNDIGE DIENST (PD)

De Plantenziektenkundige Dienst (PD) is een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV). De opdracht van de PD is het weren, bestrijden en beheersen van ziekten en plagen in de plantaardige sector. Dit om een duurzame, concurrerende en veilige land- en tuinbouw te bevorderen, de handel zoveel mogelijk ongestoord te laten plaatsvinden en het Nederlandse landschap in stand te houden. De regelgeving die de PD handhaaft kan in het algemeen worden onderverdeeld in Plantenziektenregelgeving (fyto-sanitaire regelgeving) en Landbouwkwaliteitsregelgeving (veterinaire regelgeving). Doel van fyto-sanitair beleid is het voorkomen dat schadelijke plantenziekten zich in Nederland vestigen en verspreiden. De wettelijke basis wordt gevormd door de Plantenziektenwet en de Fyto-sanitaire Richtlijn van de EU. Landbouwkwaliteitsregelgeving is met name gericht op toezicht en controle van de kwaliteitseisen die voor bepaalde landbouwsectoren in EU verordeningen zijn opgenomen. Gedurende de looptijd van onderhavig onderzoek was binnen de PD een reorganisatieproces gaande.

ALGEMENE INSPECTIEDIENST (AID)

De Algemene Inspectiedienst (AID) is een handhavingdienst die behoort tot het Ministerie van LNV. De AID controleert de naleving van regelgeving die is uitgevaardigd door de minister van LNV of die volgt uit bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. De AID spoort ook overtredingen van deze regelgeving op, voor zover anderen zoals de politie daar niet mee zijn belast. Daarnaast adviseert de AID regelgevers, beleidsmakers en beleidsuitvoerende instanties over de controleerbaarheid en de handhaving van beleid en regelgeving. Deze activiteiten vormen een bijdrage aan het stimuleren of ontmoedigen van bepaald gedrag en dragen daardoor bij aan de effecten die daarmee worden beoogd zoals welvaart, gezondheid van mens en dier en biodiversiteit. De AID streeft er in toenemende mate naar om zgn. 'slimme' controles uit te voeren. Hiermee beoogt men door middel van risicoanalyses voorafgaand aan de controle, te bepalen waar de kans op het aantreffen van overtredingen het grootst is. Daarnaast voert de AID a-selecte controles uit om het niveau van naleving in kaart te brengen.

INSPECTIE VERKEER EN WATERSTAAT (IVW)

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De IVW is een geïntegreerde toezichtorganisatie waarin het accent wordt gelegd op de uitvoering van de inspectietaken. De IVW heeft haar toezichtfuncties geordend in twaalf domeinen van toezicht namelijk: koopvaardij, visserij, binnenvaart, taxivervoer, busvervoer, goederenvervoer (over de weg), luchthavens en luchtruim, luchtvaarttechnische bedrijven, luchtvaartoperationele bedrijven, spoor, tram en metro en waterbeheer. Elk domein van toezicht sluit aan bij eigen wet- en regelgeving en kent een institutioneel netwerk, zoals een brancheorganisatie. Gedurende de looptijd van onderhavig onderzoek was binnen de IVW een reorganisatieproces gaande.

De missie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is het bewaken en bevorderen van een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers met zo min mogelijk

ongelukken, incidenten, milieuvervuiling en overlast en voldoende mogelijkheden voor economische expansie. De IVW kent vier kerntaken:

- **Inspecties/handhaving:** het meest kenmerkende proces voor de IVW is het inspectiewerk: het daadwerkelijk kennisnemen van de feitelijke stand van zaken. Inspecties zijn ambtelijke onderzoeken en kunnen bestaan uit desk research, monitoring, het verwerken van digitale informatie en/of controles ter plaatse.
- **Toelating en continuering:** onder toelating wordt verstaan 'het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming (bijvoorbeeld door afgifte van vergunning) voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan'.
- **Kennis en advies:** IVW functioneert als een kennis- en expertisecentrum voor burgers, bedrijven en overheden. Expertise is nodig voor het toetsen van nieuw beleid en van voorgenomen nieuwe wet- en regelgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- **Berichtgeving:** de IVW publiceert de resultaten van het toezicht in periodieke rapportages, die zij onder meer naar de Tweede Kamer stuurt. De IVW publiceert haar bevindingen in het Jaarbericht, de Berichten uit het Toezicht en publicaties die speciaal op bedrijven of het publiek zijn gericht.

VROM-INSPECTIE

De VROM-Inspectie is onderdeel van het Ministerie van VROM. De VROM-Inspectie richt zich op de naleving en daarmee de handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder de verantwoordelijkheid van VROM. De missie van de VROM-Inspectie luidt: 'Handhaven voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving'. De VROM-Inspectie heeft de volgende taken:

- **Direct toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven.** De VROM-Inspectie voert zelf de controles uit. Een voorbeeld is de controle op de drinkwaterproducerende bedrijven.
- **Toezicht op de uitvoering van regelgeving door provincies, gemeenten en waterschappen.** Een voorbeeld is de toepassing van de bouwregelgeving door gemeenten: de VROM-Inspectie toetst de dossiers van verleende bouw- en sloopvergunningen en bezoekt de bouwplaatsen.
- **Handhaving van rijksbeleidsnota's.** Ook in beleidsnota's is regelgeving aanwezig. De VROM-Inspectie controleert of lagere overheden hun beleid in lijn met deze nota's ontwikkelen.
- **Observeren, signaleren en informeren.** De inspecteurs van de VROM-Inspectie zijn de 'ogen en oren' van VROM. Die informatie wordt gebruikt voor verbetering van handhaving en beleid.
- **Opsporing.** Dit is de taak van de VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Deze dienst onderzoekt onder gezag van het Openbaar Ministerie strafbare feiten.

INSPECTIE CULTUURBEZIT (ICB)

De Inspectie Cultuurbezit is een zelfstandige inspectiedienst die valt onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De ICB is opgericht voor het toezicht op het behoud en beheer van de rijkscollecties die zijn ondergebracht bij rijksmuseumen. Bij alle taken van de Inspectie staat het behoud en de bescherming van het belangrijkste roerend cultureel erfgoed van Nederland centraal. De Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC) beschermt voorwerpen en verzamelingen die voor Nederland van groot belang zijn tegen uitvoer buiten onze landsgrenzen. Uitvoer mag alleen plaatsvinden indien het ICB daarvoor een vergunning heeft verstrekt. Daarnaast houdt de ICB toezicht op de aanwezigheid van een aantal zeer beschermde voorwerpen. De verplaatsing van deze voorwerpen mag niet plaatsvinden zonder toestemming van de ICB. De inspecteurs van de ICB zijn, evenals de Douane, voor de uitvoering van deze taak aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar.

INSPECTIE VOOR DE GEZONDHEIDSZORG (IVG)

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IVG) is een zelfstandig onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De missie van de inspectie luidt als volgt: 'Het - op basis van de onderscheiden wetten - toezien op de volksgezondheid, en wel op zorgsystemen en de geleverde zorg zowel op collectief als individueel niveau, en daarover aan overheden en betrokkenen rapporteren en adviseren, teneinde de volksgezondheid van de burger te bevorderen en te beschermen.' De IVG oordeelt onafhankelijk en rapporteert gevraagd en ongevraagd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op basis van de Gezondheidswet. De IVG doet haar werk door risico's voor de volksgezondheid te signaleren, toezicht te houden op de gezondheidszorg en de staat van de volksgezondheid te onderzoeken.

FISCALE INLICHTINGEN EN OPSPORINGSDIENST EN ECONOMISCHE CONTROLEDIENST

De FIOD-ECD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst. In 1999 is de FIOD-ECD ontstaan uit het samengaan van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de Economische controledienst (ECD). De FIOD-ECD werkt aan de rechtshandhaving en daarmee aan de verbetering van de kwaliteit van de samenleving door bijdragen te leveren aan:

- Het strafrechtelijk tegengaan van fiscale, financiële en economische fraude;
- Het waarborgen van een integer beroeps- en bedrijfsleven;
- De bescherming van de consument;
- De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De hoofdtaken van de FIOD-ECD zijn toezicht en opsporing. Toezichtteams stellen preventief toezichtonderzoeken in om de integriteit van bedrijven te controleren. Als er redenen zijn om aan te nemen dat een bedrijf gefraudeerd heeft, kan een opsporingsteam een onderzoek starten. Niet alleen toezichtteams geven gevallen van fraude door aan de opsporingsteams, maar ook belastingdienstseenheden en Douanedistricten. Behalve voor fiscale fraude, financieel-economische fraude en Douanedelicten zetten de opsporingsteams hun expertise in voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de organisatiecriminaliteit.

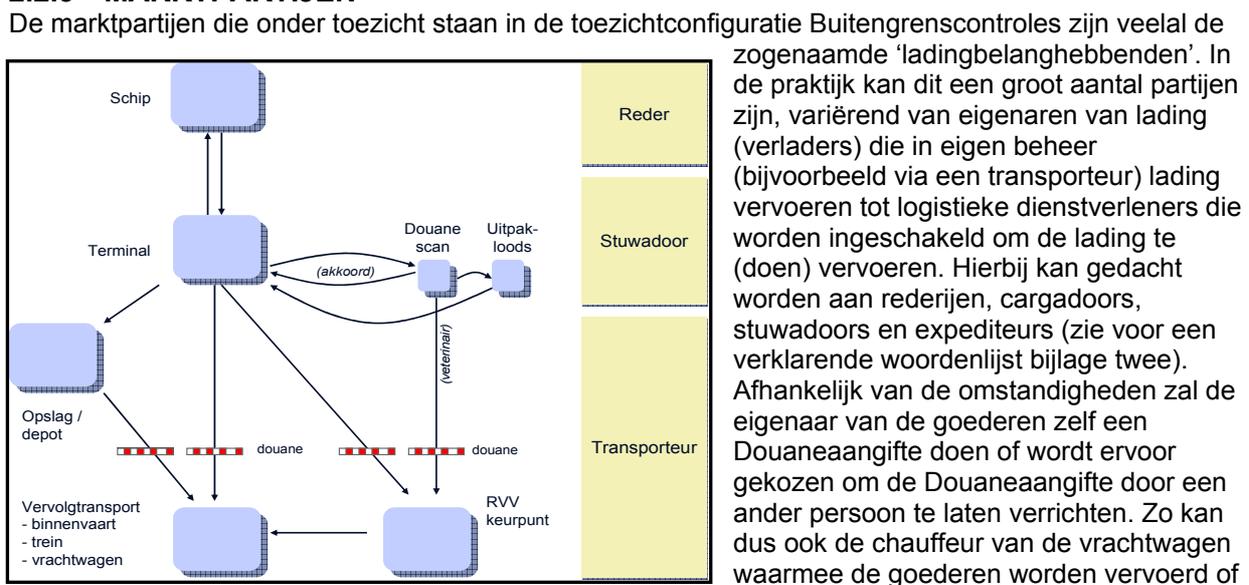
ZEEHAVENPOLITIE (ZHP)

De Politie Rotterdam-Rijnmond is verantwoordelijk voor de politiezorg in Rotterdam. De Zeehavenpolitie, die belast is met de politiezorg in de haven en op haventerreinen, maakt onderdeel uit van dit korps. Kerntaken daarbij zijn milieuhandhaving, nautische zaken, havenveiligheid en de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. Tevens is de Zeehavenpolitie binnen de Rotterdamse haven verantwoordelijk voor de grensbewaking. Rotterdam is binnen de akkoorden van Schengen een Europese buitengrens en dat betekent dat alle bemanningsleden van schepen die de Rotterdamse haven aandoen, moeten worden gecontroleerd.

KORPS LANDELIJKE POLITIEDIENSTEN (KLPD)

De Nederlandse politie kent naast 25 regionale korpsen een landelijk korps, het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Het KLPD ressorteert onder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het KLPD werkt binnen de Nederlandse politie op nationaal, maar ook op internationaal niveau. De taken van het KLPD zijn onder te verdelen in zelfstandig (bijvoorbeeld rechercheonderzoeken van nationaal belang), ondersteunend (aan de activiteiten van de regionale politiekorpsen en de eigen organisatie) en coördinerend (als verbindende schakel tussen politie, justitie en bijzondere opsporingsdiensten). Het KLPD heeft twaalf uitvoerende diensten.

2.2.3 MARKTPARTIJEN

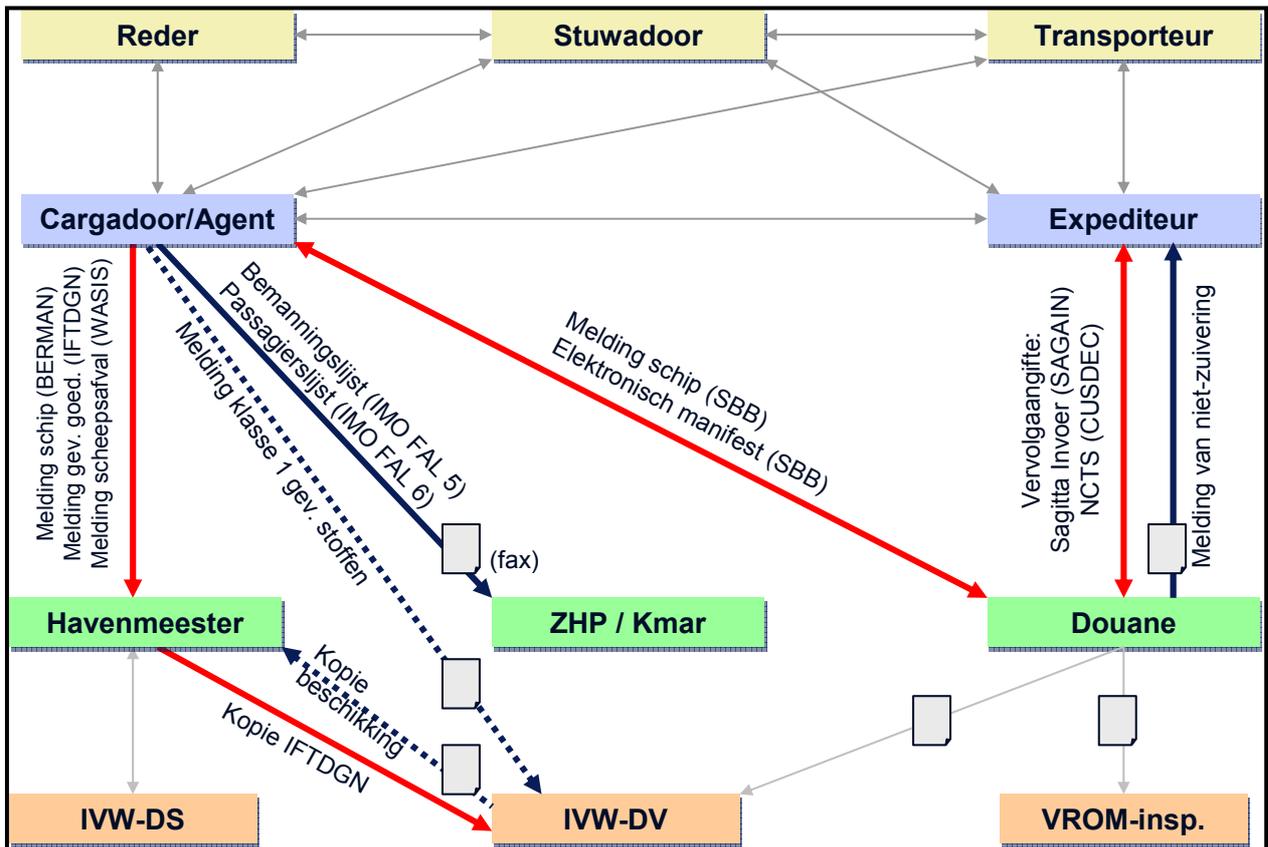


Figuur 2.1: logistieke keten zeevracht (bron: Douane Rotterdam, 2005)

de kapitein van een schip aangifte doen. De vier belangrijkste eisen zijn opgenomen in art. 64 CDW. Indien specialistische kennis in een onderneming ontbreekt kan gebruik gemaakt worden van de diensten van een Douane-expediteur die indirect of direct namens de klant optreedt met betrekking tot Douanezaken.

In principe heeft de Douane twee soorten 'klanten'. De 'aangevers' en de 'vergunninghouders'. De zogenaamde aangevers doen van elke lading vooraf aangifte. Vaak betreft het expediteurs of cargadoors die namens ladingeigenaren logistieke diensten uitvoeren. Het gaat hierbij om zo'n 20 à 30% van de aangiften in de Rotterdamse haven. Volgens het CDW is de aangever de persoon die op eigen naam aangifte doet of in wiens naam een aangifte wordt gedaan. De aangever kan iedere (rechts)persoon zijn die de goederen bij de Douane aan kan brengen of kan laten aanbrengen. Deze persoon moet dan wel alle bescheiden kunnen overleggen die voor de toepassing van de betreffende regeling zijn voorgeschreven. Een andere voorwaarde is dat de aangever binnen het grondgebied van de EU gevestigd moet zijn. Deze eis houdt verband met het kunnen uitoefenen van de controles in het bedrijf van de aangever en het treffen van invorderingsregelingen.

De zogenaamde vergunninghouders beschikken over bepaalde faciliteiten (o.a. een entrepot of loods) en een vergunning waardoor ze in staat zijn om werkzaamheden uit te voeren die normaliter door de Douane worden gedaan. Meestal doen de vergunninghouders periodiek achteraf aangifte. In totaal wordt zo'n 70 à 80% van alle aangiften in de Rotterdamse haven op deze manier uitgevoerd. De vergunning die door de Douane wordt verstrekt betreft maatwerk. De vormgeving van de vergunning wordt gebaseerd op de faciliteiten en de procedures die door het specifieke bedrijf worden uitgevoerd.



Figuur 2.2: informatiestromen inkomende schepen in haven Rotterdam (bron: Douane Rotterdam, 2005)

2.2.4 WERKWIJZE

Wanneer goederen het grondgebied van de EU binnenkomen, oefent de Douane toezicht uit. De mate waarin toezicht wordt uitgeoefend, hangt in beginsel af van de Douanestatus van de goederen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen communautaire (goederen van oorsprong uit de EU of goederen die vanuit derde landen in het vrije verkeer van de EU zijn gebracht) en niet-communautaire goederen (goederen die hun oorsprong buiten de EU hebben). Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen goederen die de EU worden ingevoerd (import), goederen die de EU worden uitgevoerd (export) en

goederen die worden overgeslagen en tijdelijk worden opgeslagen (transito). Voor goederen die worden geïmporteerd en/of overgeslagen geldt de volgende procedure (Boersma en Van Breukelen, 2004):

1. Vooraanmelding vervoermiddel;
2. Aanlevering pre-arrival informatie;
3. Risicoanalyse en selectie;
4. Melding aankomst vervoermiddel;
5. Summiere aangifte;
6. Kiezen van een toegestane Douanebestemming;
7. Plaatsing van goederen onder een Douaneregeling;
8. Douaneaangifte;
9. Vrijgave van goederen;

1. VOORAANMELDING

Ruim voor binnenkomst van het schip dient een reder of zijn cargadoor bij de havenautoriteiten (havenmeester) een aanvraag voor een ligplaats in de haven in (BERMAN bericht). Indien de havenmeester geen bezwaren heeft, wordt de ligplaats bekend gemaakt en krijgt de vooraanmelding van het schip een *Call Reference Number* (CRN). Alle overheidsdiensten die een wettelijke opdracht, taak of rol hebben bij de binnenkomst van schepen gebruiken dit CRN.

2. AANLEVERING PRE-ARRIVAL INFORMATIE

Tenminste 48 uur voor binnenkomst in de haven dient een reder of zijn cargadoor zogenaamde pre-arrival informatie (manifest van geladen goederen) aan te leveren bij de Douane. Het manifest is een samenvatting van de ladingpapieren (Bills of lading). Het document wordt elektronisch aangeleverd en geeft inzicht in de lading van het schip, de herkomst van het schip, de goederen die in Rotterdam gelost zullen worden en de ontvanger van die goederen. Voor een aantal goederensoorten geldt op basis van artikel 9 van de Douaneregeling de verplichting om deze overeenkomstig te omschrijven. Het betreft goederen zoals verdovende middelen, radioactieve stoffen, vlees(-producten), wapens, munitie, planten, vruchten, hout e.d. waarvoor een specifieke wetgeving van toepassing is. Door goederen zo specifiek mogelijk te omschrijven ontstaat een voordeel in het logistieke proces omdat dit de selectie voor controle verbetert en daarmee het aantal te controleren zendingen beperkt. De aangeleverde gegevens worden zoveel als mogelijk en met inachtneming van de wettelijke bepalingen hergebruikt; zowel binnen de Douane - voor het doen van nadere aangiften - als bij andere overheidsdiensten. Figuur 2.2 geeft inzicht in de informatiestromen wanneer een schip de Rotterdamse haven aandoet.

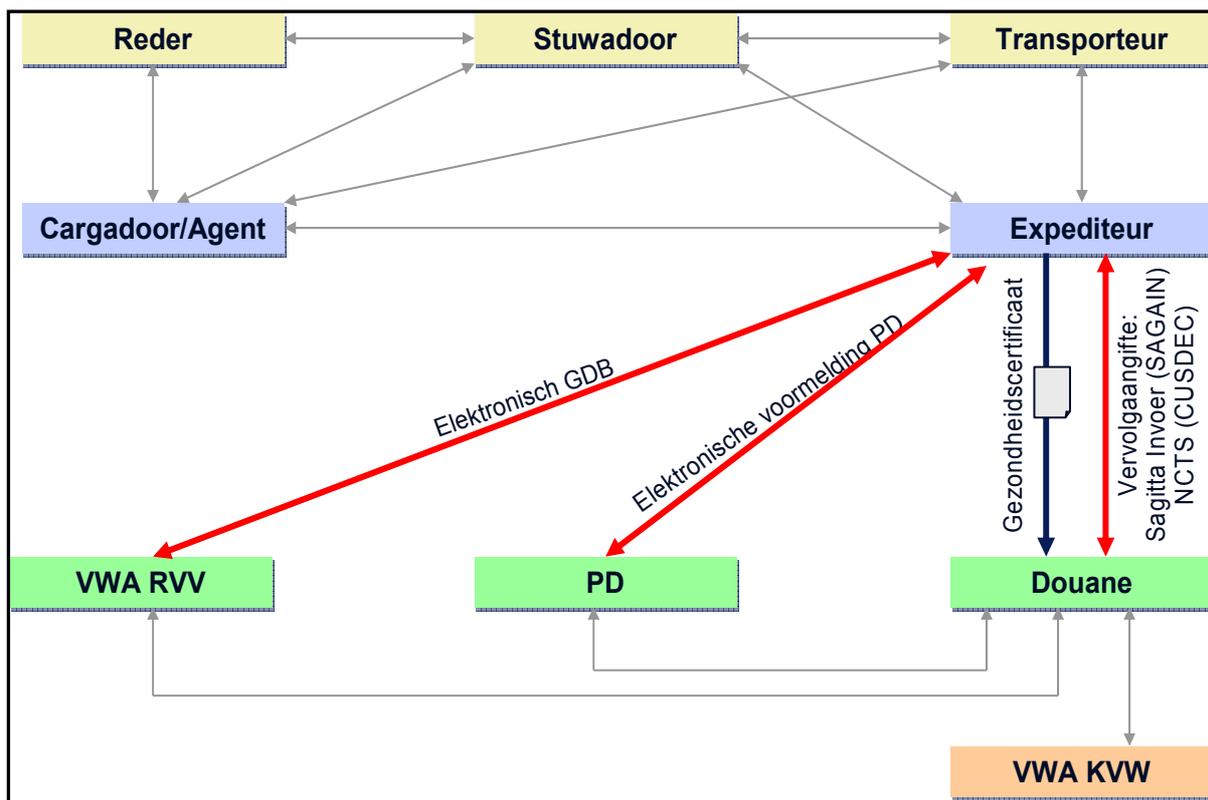
3. RISICOANALYSE EN SELECTIE

De informatie uit de vooraanmelding van het vervoermiddel en de pre-arrival informatie over de goederen wordt getoetst aan zogenaamde 'risicoprofielen'. Op basis hiervan selecteert de Douane de goederen die in aanmerking komen voor controle. De profielen worden gevarieerd ingezet en kennen een beperkte looptijd. Omdat de selectie van goederen, gelet op de vele variabelen, niet volledig geautomatiseerd kan plaatsvinden, wordt de ruwe uitwerp van te selecteren objecten en goederen door gekwalificeerde medewerkers nader onderzocht met het doel de selecties te verfijnen. Daarnaast vinden er controles plaats aan de hand van steekproeven om de juistheid van de profielen te bepalen.

Indien uit de pre-arrival informatie blijkt dat er sprake is van veterinaire of fyto-sanitaire lading die voldoet aan de risicoprofielen van de IVW, VWA/RVV en/of de PD dan informeert de Douane deze toezichthouders (zie figuur 2.3). De VWA/RVV en de PD laten de Douane vervolgens binnen een afgesproken tijdslimiet weten of zij een zending al dan niet fysiek willen controleren. Afhankelijk van de gemaakte afspraken kan de Douane namens bepaalde toezichthouders controles uitvoeren. Voor de PD en RVV voert de Douane al lange tijd documentcontroles uit voor respectievelijk fyto-sanitaire en veterinaire zendingen. Indien er een controle gaat plaatsvinden regelt de Douane (regiekamer) dat de aangever geïnformeerd wordt over de goederen die worden onderworpen aan een controle. Tevens wordt aangegeven welk type controle gaat plaatsvinden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het scannen van een container (duurt met vervoer ca. 1 à 2 uur), fysieke controle (uitpakken van de container; duurt met vervoer ca. 5 à 12 uur) of overige controle (inzet van speurhonden).

4. MELDING AANKOMST VERVOERMIDDEL

Op het moment dat het vervoermiddel gemeld wordt, zijn de deelprocessen vooraanmelding vervoermiddel en aanlevering pre-arrival informatie afgesloten. Wanneer het schip zich meldt in de haven krijgt de cargadoor een elektronisch bericht van de havenmeester. Dit bericht wordt tevens door de havenmeester doorgezonden naar de Douane.



Figuur 2.3: informatie-uitwisseling tussen Douane, PD en VWA/RVV (bron: Douane Rotterdam, 2005)

5. SUMMIERE AANGIFTE

Nadat de goederen bij de Douane zijn aangebracht, moet op grond van de art. 43 CDW een summiere aangifte worden gedaan. In dit document wordt aangegeven wat voor goederen het betreft en waar de goederen vandaan komen. De functie van de summiere aangifte is dus het verstrekken van globale informatie over de zending. Er wordt gebruik gemaakt van de volgorde Douane 11 wanneer goederen bestemd zijn om in Nederland te worden gelost. In sommige gevallen worden de goederen onmiddellijk doorgevoerd in een ander zeeschip. Voor deze goederen wordt een doorvoerlijst Douane 51 gebruikt. De Douane is niet alleen geïnteresseerd in de goederen die worden binnengebracht, maar ook in het schip zelf, de provisie en de bemanning. De summiere aangifte heeft voor binnenkomende goederen van zee een geldigheidsduur van 45 dagen. Binnen deze termijn moeten de goederen een nadere Douanebestemming krijgen. In de praktijk krijgen de meeste goederen binnen enkele dagen een Douanebestemming toegewezen.

6. KIEZEN VAN EEN TOEGESTANE DOUANEBESTEMMING

Wanneer de Douane informatie heeft over de goederen, is ook duidelijk welke status de goederen hebben: communautair of niet-communautair. Voor de communautaire goederen eindigt nu in principe het Douanetoezicht. De niet-communautaire goederen blijven wel nog onder Douanetoezicht. Voor deze goederen dient een toegestane Douanebestemming gekozen te worden. Tot dat moment bevinden de goederen zich in tijdelijke opslag. De goederen in tijdelijke opslag moeten opgeslagen worden op een door de Douaneautoriteiten goedgekeurde plaats, een Ruimte voor Tijdelijke Opslag ofwel een RTO. Als de goederen zich in tijdelijke opslag bevinden is het slechts mogelijk om een beperkt aantal handelingen met de goederen te verrichten. Niet-communautaire goederen dienen binnen 45 werkdagen een Douanebestemming te krijgen. Het CDW geeft geen omschrijving van het begrip Douanebestemming, maar een opsomming van de vijf mogelijke Douanebestemmingen:

1. **Het plaatsen van goederen onder een Douaneregeling.** Dit is de meest gebruikte Douanebestemming. Het plaatsen van goederen onder een Douaneregeling bevat de kern van alle Douane- en fiscale activiteiten. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de acht mogelijke douaneregelingen.

2. **Het binnenbrengen in een vrije zone of een vrij entrepot.** Het binnenbrengen van goederen in een vrije zone of vrij entrepot is in Nederland slechts beperkt mogelijk. Nederland heeft slechts vrije entrepots en geen vrije zones.
3. **Wederuitvoer van de goederen uit het Douanegebied.** De Douanebestemming 'wederuitvoer' houdt in dat niet-communautaire goederen al eerder in het Douanegebied van de EU zijn binnengebracht, maar nog niet het karakter van communautaire goederen hebben gekregen en vervolgens de EU weer verlaten. Wederuitvoer is dus een Douanebestemming die alleen aan niet-communautaire goederen kan worden gegeven.
4. **Vernietiging van de goederen.** Ook de vernietiging van goederen is een Douanebestemming die alleen aan niet-communautaire goederen kan worden gegeven. In dit geval worden goederen onder ambtelijk toezicht vernietigd zodat zij niet onder een andere Douanebestemming of Douaneregeling kunnen worden geplaatst.
5. **Het afstaan van goederen aan de schatkist.** Het afstaan van goederen aan het Rijk is een Douanebestemming die aan niet-communautaire goederen kan worden gegeven als de nationale wetgeving in deze mogelijkheid voorziet. In de Nederlandse wetgeving is echter geen mogelijkheid geboden om goederen aan het Rijk af te staan.

7. PLAATSING VAN GOEDEREN ONDER EEN DOUANEREGELING

De belangrijkste en meest gebruikte Douanebestemming is het plaatsen van goederen onder een Douaneregeling. Dit bevat de kern van alle Douane- en fiscale activiteiten. In een Douaneaangifte kan sprake zijn van de volgende Douaneregelingen:

1. **In het vrije verkeer brengen.** Hoewel de Douaneregeling 'in het vrije verkeer brengen' als eerste wordt beschreven vormt het veelal de laatste fase in de Douanecontrole op goederen die worden binnengebracht. Nadat alle verschuldigde belastingen zijn voldaan, worden de goederen in het vrije verkeer gebracht. Hierdoor krijgen de goederen de Douanestatus van communautaire goederen. Dit betekent dat de goederen deel kunnen nemen aan het vrije verkeer op de interne markt; zij verkeren in een vrije concurrentiepositie ten opzichte van goederen die in de EU zijn voortgebracht.
2. **Douanevervoer.** Douanevervoer heeft betrekking op niet-communautaire goederen die binnen de EU worden vervoerd. Deze goederen zijn 'onder Douaneverband' (Douanetoezicht) gebracht. De daadwerkelijke controle vindt dan veelal plaats in het land van bestemming. Dit toezicht wordt in de praktijk gebracht aan de hand van een papieren controle via het Douanevervoersdocument. Eventueel worden de goederen versloten met een Douaneversluiting.
3. **Douane-entrepot.** Evenals Douanevervoer kan de betaling van het Douanerecht voor de niet-communautaire goederen met gebruikmaking van deze Douaneregeling worden geschorst. Bij Douanevervoer betreft het goederen in vervoer, terwijl het bij het stelsel van Douane-entrepots gaat over goederen in opslag. Goederen kunnen dus in afwachting van hun volgende Douanebestemming worden opgeslagen in een Douane-entrepot. Het moment waarop de Douanerechten en heffingen bij invoer moeten worden betaald, wordt door de opslag onder Douaneverband verschoven naar een later tijdstip. Dat kan extra belangrijk zijn als de eindbestemming van de goederen buiten de EU ligt of wanneer de goederen pas later nodig zijn.
4. **Actieve veredeling.** In dit geval worden goederen naar de EU gebracht om gerepareerd of bewerkt (veredeld) te worden waarna de goederen de EU weer verlaten. In dit geval kan geen gebruik worden gemaakt van de Douaneregeling 'tijdelijke invoer' omdat het bij deze regeling niet is toegestaan dat de goederen een bewerking ondergaan.
5. **Behandeling onder Douanetoezicht.** In afwijking van actieve veredeling gaat het hier om de gevallen waarbij de goederen na veredeling wel in het vrije verkeer worden gebracht en dus niet worden uitgevoerd. Deze Douaneregeling maakt het mogelijk dat goederen die bestemd zijn voor het vrije verkeer, na hun binnenkomst in het Douanegebied eerst een behandeling ondergaan en pas daarna voor hun bestemming worden aangegeven. Vaak kunnen de betreffende goederen na een behandeling ondergaan te hebben voor een lager Douanetarief worden ingevoerd.
6. **Tijdelijke invoer.** Wanneer goederen het Douanegebied van de EU worden binnengebracht zijn deze niet altijd voor de EU bestemd. Soms worden goederen gedurende een beperkte periode voor bepaalde doeleinden in de EU gebruikt (denk bijvoorbeeld aan vakantie of filmopnames). Op voorwaarde dat de goederen na enige tijd worden geëxporteerd kunnen goederen daarom onder de schorsingsregeling tijdelijke invoer worden geplaatst. De goederen blijven onder Douanetoezicht staan tot het moment dat export heeft plaatsgevonden.
7. **Passieve veredeling.** Deze regeling is het spiegelbeeld van de regeling actieve veredeling. Daar waar het bij de actieve veredeling gaat om het in een lidstaat laten veredelen van goederen, heeft passieve veredeling te maken met de veredeling van goederen in een derde land. Het gaat hier dus

eigenlijk om de rechten over de (oorspronkelijke) communautaire goederen die betaald zouden moeten worden bij de terugkomst van de goederen, na de veredeling.

- 8. Uitvoer.** Deze Douaneregeling maakt het mogelijk dat communautaire goederen het Douanegebied van de EU kunnen verlaten.

8. DOUANE AANGIFTE

Voor goederen die onder een Douaneregeling worden geplaatst, moet een Douaneaangifte worden gedaan. In de haven is het gangbaar om goederen schriftelijk of elektronisch aan te geven. Voor de schriftelijke aangifte wordt gebruik gemaakt van het formulier Enig Document. Dit document is in alle lidstaten van de EU bruikbaar. Ook kan het document gebruikt worden voor diverse verschillende Douaneregelingen. De schriftelijke Douaneaangifte ruimt steeds meer het veld; op dit moment wordt een zeer groot deel van de aangiften (ruim 95%) langs elektronische weg gedaan. In dat geval worden de aangiftegegevens naar het systeem Sagitta Binnen Brengen (SBB) van de Douane verstuurd.

Binnen het Douanerecht zijn er veel vereenvoudigde procedures. Deze procedures zijn bedoeld om de normale procedure met een schriftelijke Douaneaangifte zoveel mogelijk te versoepelen. Het gaat om:

- 1. Onvolledige aangifte.** Een Douaneaangifte is onvolledig wanneer niet alle gegevens zijn ingevuld of alle bescheiden zijn bijgevoegd. In overleg met de aanvrager staat de Douane soms toe dat bepaalde gegevens ontbreken of later overlegd worden. Hiervoor is geen vergunning nodig.
- 2. Vereenvoudigde aangifte.** Voor het toepassen van een vereenvoudigde aangifte is een vergunning nodig. Hierin is vastgesteld hoe de vereenvoudigde Douaneaangifte wordt afgehandeld.
- 3. Domiciliëringsprocedure.** Bij deze procedure hoeft de aanvrager voor de Douaneaangifte niet naar de Douane. De Douaneaangifte vindt plaats door inschrijving in de eigen administratie. Bedrijven leggen in het eigen administratief proces vast of er goederen zijn ingeslagen, uitgeslagen, in het vrije verkeer zijn gebracht of uitgevoerd. Controle door de Douane vindt achteraf plaats. Voor toepassing van de domiciliëringsprocedure is een vergunning nodig. Afhankelijk van de aanwezige faciliteiten (bv. aanwezigheid entrepot) en de maatregelen die de aanvrager treft om fraude (door werknemers) te voorkomen kunnen meer of minder werkzaamheden in eigen beheer worden uitgevoerd. Wanneer de aanvrager conform de afspraken werkt, zal de Douane beperkt controleren. Wanneer het vermoeden bestaat dat afspraken niet worden nageleefd zal het aantal controles worden opgevoerd. Als zodanig ontstaat een toezichtrelatie tussen Douane en klant die eerder een horizontaal dan een verticaal karakter heeft. Voorbeelden van aanvragers in de Rotterdamse haven die van deze procedure gebruik maken zijn Shell Pernis en de Maasvlakte Olie Terminal (MOT).

In de Rotterdamse haven wordt zo'n 75% van de aangiften via een versoepelde procedure (achteraf) afgehandeld. Circa 25% van de aangiften wordt door cargadoors en expediteurs via de 'gangbare' procedure (vooraf) uitgevoerd.

Wanneer de aangifte bij het Douanekantoor wordt ingediend, kan besloten worden tot het uitvoeren van controles om de inhoudelijke juistheid van de aangifte te beoordelen. Bij de bepaling welke goederen voor welke controle in aanmerking komen spelen de risicoprofielen een belangrijke rol. Ook vinden er steekproefsgewijze controles plaats teneinde de risicoprofielen te kunnen aanscherpen. Het kan voorkomen dat goederen zowel aan de hand van de pre-arrival risicoprofielen als aan de hand van de invoer risicoprofielen gecontroleerd worden. Beide systemen opereren onafhankelijk van elkaar. De invoercontrole kan op twee tijdstippen worden ingesteld, namelijk voor of na vrijgave van de goederen. Bij de controle voor vrijgave zijn er vier mogelijkheden:

- 1. Administratieve afdoening.** Bij administratieve afdoening vindt geen inhoudelijke controle plaats, De Douaneaangiften worden aanvaard en in het systeem geregistreerd.
- 2. Globale Controle.** Dit betreft een eenvoudige vergelijking van de Douaneaangifte met de bijgevoegde bescheiden waarbij wordt vastgesteld of de gegevens in de Douaneaangifte overeenstemmen met de bijgevoegde bescheiden zoals facturen en vergunningen.
- 3. Verificatie aan de hand van bescheiden.** De gegevens in de Douaneaangifte worden op hun juistheid onderzocht. Bij deze controles worden bijvoorbeeld statistische gegevens of het bestand met wisselkoersen geraadpleegd. Ook kan aan de aanvrager nadere informatie worden gevraagd zoals koopcontracten, vrachtbescheiden of folders van de goederen.

4. Fysieke controle. Er zijn drie vormen van fysieke controle te onderscheiden:

- Onderzoek van de goederen zonder monsternamen (bv. door het scannen van de container);
- Het nemen van monsters ten behoeve van analyse in het laboratorium.
- Het nemen van monsters ten behoeve van de grondige controle.

De plaats waar de fysieke controle plaatsvindt, wordt door de Douane vastgesteld alsmede het tijdstip waarop de controle zal plaatsvinden. Voor wat betreft het tijdstip geldt als beleid dat fysieke controles waar mogelijk geschieden op "logische rustpunten" in de logistieke keten, zoals tijdens opslag, tijdens bewerking of verwerking en bij het laden of lossen van goederen. Een en ander is afhankelijk van het soort goederen dat gecontroleerd wordt. Indien het zogenaamde hoogcriminele goederen betreft, dient controle bij de stuwadoor plaats te vinden. Ook kan bepaald worden dat een container wordt uitgepakt in een Douane Controle Loods (DCL). Hiervan zijn er twee in het Rotterdamse havengebied. De kosten van de controle komen voor rekening van de aangever.

Op verzoek van de ladingbelanghebbende kan de Douane toestemming geven voor het verleggen van de fysieke controle naar de eindbestemming van de container. Omdat de container op die plek vaak toch wordt uitgepakt scheelt dit de ladingbelanghebbende tijd en geld. In dat geval wordt de container verzegeld en op locatie uitgepakt onder toezicht van één of meerdere douaniers.

Het CDW biedt de Douane de mogelijkheid om achteraf nog aangiften te controleren. Hieruit kan blijken dat de aangifte onjuist of onvolledig was. Als gevolg hiervan kan de Douane een aantal acties ondernemen. Zij kan onder meer overgaan tot het wijzigen van de aangifte, het achteraf boeken dan wel het kwijtschelden van de rechten.

In principe geldt dat voor niet-communautaire goederen die via de Rotterdamse haven worden doorgevoerd naar een andere bestemming in de EU de invoercontrole wordt uitgevoerd op de plaats van bestemming en niet op de plaats van aankomst. Wanneer dit soort goederen in afwachting van doorvoer worden opgeslagen en de Douane heeft het vermoeden heeft dat iets niet in orde is dan voert zij een controle uit. Dit gebeurt met name wanneer het vermoeden bestaat dat het om zogenaamde namaakartikelen gaat. Voor Douaneautoriteiten in andere Europese landen is deze actieve aanpak minder vanzelfsprekend. Dit leidt tot verschillen in de dichtheid van controles tussen Europese havens. Eenduidige afspraken over de controle van transitolading zijn noodzakelijk om een Europees Level Playing Field te bevorderen. De trend is de laatste jaren dat het aantal Europese verordeningen toeneemt ten koste van het aantal Europese richtlijnen op Douanegebied. Dit is te beschouwen als een concrete stap vooruit in het harmoniseren van Europese regelgeving op dit gebied.

9. VRIJGAVE VAN GOEDEREN

Wanneer is voldaan aan de voorwaarden voor de plaatsing van de goederen onder een bepaalde Douaneregeling kunnen de goederen in beginsel worden vrijgegeven. De Douane stelt de goederen dan ter beschikking voor de doeleinden van de Douaneregeling waaronder zij geplaatst zijn.

2.2.5 SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

Op een aantal fronten wordt structureel samengewerkt tussen de toezichthouders onderling en tussen toezichthouders en marktpartijen. Hieronder worden de belangrijkste overleggen genoemd:

SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS ONDERLING

Op 29 januari 2003 is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend op basis waarvan het Platform Samenwerkende Controlediensten is ingesteld. Aan dit platform nemen deel: de AID, de VWA, de IVW, de VROM-Inspectie, de ICB, de PD, de IVG, de Belastingdienst, de Dienst Zeehavenpolitie en de Douane Rotterdam. Het uitgangspunt van de overeenkomst is om door overleg en door uitwisseling van informatie de onderlinge samenwerking en daarmee de taakuitvoering te verbeteren. Het doel hiervan is enerzijds verhoging van efficiency en effectiviteit voor de diensten en anderzijds een minimale onderbreking van het logistieke proces. In de praktijk betekent dit dat de Douane probeert om zo ruim mogelijk voor de aankomst van een schip de pre-arrivalinformatie te verkrijgen. Vanuit deze informatie informeert de Douane de andere controlerende diensten over de voor hen van belang zijnde informatie. Vervolgens worden nadere afspraken gemaakt over de wijze van gecoördineerd optreden in de diverse situaties waarin sprake is van goederencontroles. Op basis van de samenwerkingsovereenkomst vindt er 1 à 2 keer per jaar overleg plaats. Daarnaast vindt er ten aanzien van strategische en beleidsontwikkelingen op directieniveau een aantal keer per jaar overleg plaats tussen de voorzitter van de Douane Rotterdam, de directeur VWA en de directeur PD.

In het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat opgenomen dat overheidsinterventies gestroomlijnd moeten worden. Het project Stroomlijning Overheidsinterventies Zeehavens (SOZ) is erop gericht om de administratieve systemen van de verschillende overheidsdiensten op elkaar af te stemmen. Ook wordt gewerkt aan een elektronisch overheidsloket ter vervanging van papieren berichtenstromen. Hierin wordt deelgenomen door de ministeries van V&W, Financiën, LNV, VROM, EZ, Justitie en SZW.

De samenwerking tussen de toezichthouders onderling is niet wettelijk geregeld. Wel is op basis van bovengenoemd convenant de bewustwording van de noodzaak van samenwerking gegroeid. Aan de hand van convenanten en handhavingsmodellen worden er jaarlijks afspraken gemaakt tussen de Douane enerzijds en de overige toezichthouders en hun ministeries anderzijds. Het gaat hierbij veelal om het aantal controles en de aandachtsgebieden van de controles. Ook worden er tussen de Douane en de overige toezichthouders afspraken gemaakt over de wijze waarop de controles worden uitgevoerd. Enerzijds kan de Douane de betreffende toezichthouder informeren wanneer sprake is van verdachte lading. Anderzijds kan de Douane ook namens de toezichthouder de complete controle voor haar rekening nemen. Veelal worden per toezichthouder andere afspraken gemaakt.

SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS EN MARKTPARTIJEN

Momenteel zijn er veel werkgroepen en overlegstructuren in het leven geroepen om de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de projectgroep Buitengrenscontroles 2013 die als doel heeft om een controle- en dienstverleningsconcept met betrekking tot buitengrenscontroles op te stellen voor het Rotterdamse havengebied in 2012. Door de verschillende participaties onderhoudt de Douane intensieve contacten met havenbedrijven en belangenorganisaties zoals FENEX, VRC, EVO, KVNR en Deltalinqs.

Onder leiding van het ministerie van V&W is het Directeurenoverleg Stroomlijning Overheidsinterventies Zeehavens (SOZ) ingesteld. In dit overleg nemen vanuit de overheid de ministeries van V&W, Financiën, LNV, VROM, Justitie, EZ en SZW deel. Vanuit het bedrijfsleven nemen de Nationale Havenraad (NHR), Deltalinqs en de Ondernemersvereniging regio Amsterdam (ORAM) deel.

De Commissie Overheidsinterventies zeehavens (COZ) dient o.a. als voorportaal voor het directeurenoverleg Overheidsinterventies Zeehavens (SOZ). Recent is een actieplan opgesteld dat tot doel heeft knelpunten op te lossen die betrekking hebben op overheidsinterventies in zeehavens. Een verschil in handhaving van Europese regelgeving in de verschillende lidstaten is één van de onderwerpen die in het plan zijn vermeld. Het overleg komt 2 à 3 keer per jaar bijeen en staat onder voorzitterschap van Deltalinqs. De leden zijn de NHR, V&W en bedrijfsleven.

In de Rotterdamse haven is er voorts een Beleidsoverleg Grenscontroles dat wordt voorgezeten door de voorzitter van het management van de Douane Rotterdam waarbij het secretariaat wordt gevoerd door Deltalinqs. In dit overleg zijn de PD, VWA/RVV, AID, Havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs, VRC, Stuwadoorsvereniging en FENEX op directieniveau vertegenwoordigd.

Op douanetechnisch (vakinhoudelijk) niveau vindt er in Rotterdam regelmatig overleg plaats tussen Douane en de betreffende Douanecommissies van de VRC en FENEX. Ad hoc vindt er overleg plaats bij belangrijke projectmatige ontwikkelingen, zoals CLIENT, Overheids Transactie Poort (OTP), New *Computerized Transit System* (NCTS) en Sagitta Binnen Brengen (SBB).

2.3 SAFETY

Deze configuratie heeft betrekking op het toezicht op de technische veiligheid van schepen, het welzijn van bemanningsleden, de veiligheid van lading die door het schip wordt vervoerd (hieronder valt o.a. het vervoer van gevaarlijke stoffen) en de milieuvriendelijkheid van het schip.

2.3.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Binnen de toezichtconfiguratie Safety wordt toezicht gehouden op Nederlandse én buitenlandse schepen die de Rotterdamse haven aandoen. De scheepvaartwetgeving is in hoge mate internationaal bepaald. Al bijna een eeuw is de scheepvaart, met name de koopvaardij, onderwerp van internationale regelgeving. Aanvankelijk vooral vanuit het oogpunt van scheepsveiligheid, later ook met het oog op de bescherming van het mariene milieu en de arbeidsomstandigheden van zeevarenden. De laatste twee decennia geniet de scheepvaartwetgeving in toenemende mate belangstelling van de Europese wetgever, waarbij ook belangen die verband houden met de interne markt een belangrijke rol spelen.

Het belangrijkste internationale kader voor de zeescheepvaart wordt tegenwoordig gevormd door het VN-Zeerechtverdrag. Dit verdrag regelt onder meer de rechtsmachtverdeling tussen vlaggenstaten enerzijds en kust- en havenstaten anderzijds. In het kader van deze domeinverkenning is het relevant dat het VN-Zeerechtverdrag de vlaggenstaat in veel opzichten exclusieve jurisdictie toekent ten aanzien van de onder zijn vlag varende schepen. In ruil daarvoor eist het verdrag wel dat er tussen vlaggenstaat en schip ook een wezenlijke band aanwezig is.

Als internationale normen gelden met name de onder auspiciën van de *International Maritime Organisation* (IMO) en de *International Labour Organisation* (ILO) totstandgekomen internationale verdragen. De belangrijkste daarvan zijn het *Load Line* verdrag uit 1996, het *Collision Regulations* (COLREG) verdrag uit 1972, het *Prevention of Maritime Pollution* (MARPOL) verdrag uit 1973 en het *Safety of Life at Sea* (SOLAS) verdrag uit 1974. Omdat de normen van deze verdragen als internationaal aanvaarde normen gelden, mogen zij in beginsel ook worden toegepast ten aanzien van schepen varende onder vlag van een staat die geen partij is bij deze verdragen.

Naast deze internationale normen zijn er de normen van de EU. Deze normen gelden niet als zijnde internationaal aanvaard maar zijn wel relevant voor schepen die onder de vlag van een EU lidstaat varen. Vaak worden deze normen ook op niet-EU schepen in Europese wateren van toepassing verklaard, hoewel bij de legitimiteit daarvan, gelet op het VN-Zeerechtverdrag, de nodige kanttekeningen kunnen worden geplaatst.

Op het gebied van nationale wet- en regelgeving is een groot aantal wetten van toepassing. De belangrijkste daarvan binnen de toezichtconfiguratie Safety zijn:

- De Schepenwet;
- De Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS);
- De Zeevaartbemanningwet (ZBW);
- Het wetsvoorstel Publiekrechtelijke Registratie Zeeschepen (WPRZ);
- Wet en Besluit Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

Hieronder wordt een viertal aandachtsgebieden van toezicht onderscheiden, namelijk toezicht op het schip, toezicht op de bemanning, toezicht op het milieu en toezicht op de lading.

TOEZICHT OP HET SCHIP

Voor schepen die onder Nederlandse vlag varen, vormt de Schepenwet het uitgangspunt. Deze wet ziet toe op de technische en operationele veiligheid van schepen en het vervoer van gevaarlijke stoffen. In het Schepenbesluit is de *International Safety Management Code* (ISM-Code) ingevoerd die in 1993 door de IMO is aanvaard. Periodiek dienen het casco en de machinerie van schepen beoordeeld te worden op veiligheid. Deze zogenaamde vlaggenstaat inspecties zijn vastomlijnde keuringen die veelal worden uitgevoerd door classificatiebureaus onder toezicht van de IVW (de zogenaamde vlaggenstaatcontroles). De IVW geeft aan rederijen, die aan de eisen voldoen, een conformiteitsdocument (*Document of Compliance*) af en aan de betreffende schepen o.a. een Veiligheidsmanagementcertificaat (*Safety Management Certificate*). Het toezicht van de IVW op de classificatiebureaus vindt jaarlijks plaats door audits bij de lokale kantoren.

Het toezicht op onder buitenlandse vlag varende schepen gebeurt op basis van het *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*, kortweg Paris-MOU. Dit is een internationaal vastgesteld risicoprofiel met vastgestelde werkwijzen en gedefinieerde rapportages. De methodiek is door de EU overgenomen en geldt als verplichting voor alle lidstaten. In Nederland is dit vastgelegd in de wet Havenstaatcontrole. Deze wet maakt het mogelijk buitenlandse zeeschepen in een Nederlandse haven aan een onderzoek te onderwerpen (de zogenaamde havenstaatcontroles). Tijdens een onderzoek wordt vastgesteld of de vereiste, geldige certificaten aan boord zijn, of de algemene technische staat van het schip voldoende is en of de bemanning voor haar taak is berekend. Deze controle wordt binnen de aangesloten landen gecoördineerd door het Secretariaat van het Paris-MOU op basis van de MARPOL/SOLAS verdragen.

TOEZICHT OP DE BEMANNING

De regelgeving voor de koopvaardij richt zich ook op de bemanning. In het Arbeidstijdenbesluit zijn voorschriften opgenomen over arbeids- en rusttijden waaraan de bemanningsleden moeten voldoen. Daarnaast moeten bemanningsleden in het bezit zijn van een aantal documenten zoals een monsterboekje, een vaarbevoegdheid en een vaarbevoegdheidsbewijs (VBB). De rederij is er

verantwoordelijk voor dat aan deze eisen voldaan wordt. De controles van de bemanning van zeeschepen die onder Nederlandse vlag varen zijn gebaseerd op de Zeevaartbemanningswet die op 1 februari 2002 van kracht geworden is. Het is de verantwoordelijkheid van de rederij om per schip te bepalen hoe invulling gegeven wordt aan de samenstelling van de bemanning. Daartoe dient de scheepsbeheerder een bemanningsplan op te stellen dat door de IVW beoordeeld wordt op haalbaarheid binnen de wettelijke kaders van milieu, veiligheid en arbeids- en rusttijden. Indien het bemanningsplan wordt goedgekeurd, geeft de IVW een bemanningscertificaat voor het schip af. Nadien controleert de IVW periodiek of de kwaliteit en kwantiteit van de bemanning overeenkomt met het bemanningscertificaat. Bij overtredingen wordt handhavend opgetreden en kan het schip worden aangehouden. De kapitein moet bij iedere aan- en afmonstering een monsterrol opmaken. Daarna zendt de kapitein de monsterrol naar de rederij die daarmee kan aantonen hoe het schip bemand is.

TOEZICHT OP HET MILIEU

Het MARPOL verdrag is een internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Het verdrag is opgesteld door de IMO en is in 1973 van kracht geworden. In het verdrag staan regelingen voor het lozen van olie en sanitair en huishoudelijk afval door schepen en het lozen van chemicaliën door tankers. Een regeling ter vermindering van de luchtverontreiniging is in voorbereiding.

Het MARPOL verdrag is vertaald in de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS). Deze wet geeft invulling aan de Europese richtlijn voor afgifte van scheepsafval en ladingrestanten aan de zogenoemde Havenontvangstinstallaties (HOI). De WVVS heeft als doel de zeeverontreiniging door operationele lozingen van schadelijke stoffen (olie, chemicaliën, sanitair afval, scheepsvuilnis) door zeeschepen te voorkomen (bijvoorbeeld als gevolg van het spoelen van tanks). De wet is van toepassing op vrijwel alle zeeschepen. Uitzonderingen hierop zijn marineschepen en andere overheidsvaartuigen. In februari 2004 is in IMO-verband het Ballastwaterverdrag aangenomen. Dit verdrag is gericht op het voorkomen, beperken en uitbannen van de verspreiding van ongewenste organismen en ziekteverwekkers door ballastwater van schepen. Het verdrag voorziet in een gefaseerde invoering van de lozingsnormen voor bestaande en nieuwe schepen. Schepen gebouwd vanaf 2009 zullen direct aan strengere lozingsnormen moeten voldoen.

Door de IVW worden zogenaamde MARPOL inspecties uitgevoerd op zowel Nederlandse als buitenlandse schepen. De grondslag van deze inspecties bevindt zich in wettelijke verplichtingen van PSC en vlaggenstaat inspecties. Ook worden deze inspecties uitgevoerd naar aanleiding van klachten.

TOEZICHT OP LADING

Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt veiligheids- en milieurisico's met zich mee. Daarom is het transport aan strenge regels onderworpen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is in Nederland geregeld in de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen (WVGS) en het Besluit Vervoer Gevaarlijke stoffen (BVGS). Deze wet vormt de basis voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land en over water. Voor het vervoer over zee heeft de Nederlandse wetgeving de *International Maritime Dangerous Goods* (IMDG) Code geïmplementeerd. Deze code is een internationale aanbeveling van de IMO en bevat voorschriften voor het vervoer en de verpakking van gevaarlijke stoffen over zee. Onder dit type vervoer vallen containervervoer, ro/ro-vervoer en offshore vervoer.

De IVW ziet er op toe dat deze stoffen op zee en bij het laden en lossen volgens de regels worden vervoerd. Aandachtspunten hierbij zijn de classificering, de verpakking, de belading en de wijze van vervoer van de goederen. Ook verstrekt de IVW ontheffingen, bijvoorbeeld voor explosieve stoffen en toestemming voor afwijkende verpakkingen. De inspecties vinden plaats aan boord van zeeschepen die worden geladen en gelost en op de terreinen van de containerstuwadoors. Om te voorkomen dat tijdens het transport gevaarlijke situaties ontstaan, zoekt de IVW naar mogelijkheden om fabrikanten en verladers aan te sporen om reeds bij het produceren, verpakken en inpakken van de containers maatregelen te nemen om de risico's te beperken. Daarbij neemt de IVW regelmatig een kijkje op de werkvloer. De IVW kan alleen adviezen geven. Maatregelen ter aanpassing van het proces kunnen niet wettelijk worden afgedwongen. De kennis die IVW opdoet bij bedrijfsbezoeken wordt vertaald in risicoprofielen op basis waarvan gericht gecontroleerd kan worden.

Uit gegevens van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. blijkt dat in 2004 ongeveer 3,5% van de tank- en stukgoedcontainers (ca. 230.000 stuks) gevaarlijke stoffen bevatte. Hierbij gaat het om containers die volgens het Reglement Vervoer Gevaarlijke stoffen met Zeeschepen (RVGZ) zijn aangemeld. De IVW

houdt rekening met het bestaan van verborgen lading. Een onbekend aantal containers bevat wel gevaarlijke stoffen, maar wordt niet aangemeld of wordt aan de buitenzijde onherkenbaar gemaakt.

2.3.2 BETROKKEN TOEZICHTHOUDERS

Voor veel taken binnen de toezichtconfiguratie Safety is de IVW verantwoordelijk. Waar nodig schakelt de IVW andere toezichthouders in. Veelal kunnen deze toezichthouders zelfstandig bevoegdheden aanwenden en zelfstandig controles verrichten. Het gaat om de volgende organisaties:

- Divisie Havenmeester (DHMR)
- Arbeidsinspectie
- VROM-Inspectie
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)
- Zeehavenpolitie (ZHP)
- Koninklijke Marechaussee
- Brandweer
- Kustwacht

Een aantal van bovengenoemde toezichthouders is reeds beschreven bij de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles. Om die reden kent de beschrijving in deze paragraaf een beknopt karakter.

INSPECTIE VERKEER EN WATERSTAAT (IVW)

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is verantwoordelijk voor het toezicht op een groot aantal wetten binnen de toezichtconfiguratie Safety. De IVW, onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is ontstaan uit een aantal zelfstandig opererende diensten. Dit waren de Rijksverkeersinspectie (RVI), de Scheepvaartinspectie (SI), de Nederlandse Luchtvaart Autoriteit (NLA), de Handhavingdienst Luchtvaart (HDL) en de Rijksdienst voor de Radiocommunicatie (RDR). De IVW is de laatste tijd flink in beweging. Recent heeft de IVW haar toezichtfuncties geordend in twaalf domeinen van toezicht. Voor dit onderzoek is het domein Zeevaart het meest relevant. Per domein van toezicht worden de administratieve processen, de ontwikkelcapaciteit en de bedrijfsvoering gebundeld. IVW beperkt zich tot bestuurlijke interventies. Daar waar strafrechtelijke interventies passend zijn wordt een opsporingsdienst ingeschakeld.

DIVISIE HAVENMEESTER (DHMR)

Binnen het Havenbedrijf Rotterdam is de Divisie Havenmeester (DHMR) verantwoordelijk voor een vlotte en veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer. De (rijks)havenmeester van Rotterdam, die tevens hoofd is van deze divisie, geeft leiding aan die activiteiten. De DHMR is primair verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van alle scheepsbewegingen in het Rotterdamse havengebied. Het Haven Coördinatie Centrum (HCC) heeft 24 uur per dag, zeven dagen per week contact met alle varende schepen in de Rotterdamse haven. Tevens houdt de DHMR toezicht op activiteiten die mogelijk risico's opleveren voor de havenorde, veiligheid en milieu. Een voorbeeld hiervan is het controleren op de juiste gang van zaken tijdens bunkeren (tanken van schepen). Meer dan de helft van de schepen die Rotterdam aandoet, heeft gevaarlijke stoffen aan boord. Daarnaast heeft de Divisie Havenmeester een taak in het bestrijden van incidenten zoals brand, morsingen of een gaswolk. De DHMR heeft toezichts- en opsporingsbevoegdheden. Circa 190 medewerkers zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA).

De bevoegdheden van de DHMR zijn vastgelegd in een convenant dat de havenmeester heeft gesloten met het Rijk en de gemeente Rotterdam. Op basis hiervan geeft de DHMR, onder toezicht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, invulling aan een aantal Rijkstaken met betrekking tot de Scheepvaartverkeerswet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Er is sprake van een nauwe samenwerking tussen de DHMR en de IVW ten aanzien van de controle op schadelijke en gevaarlijke stoffen. Controles van schepen worden gezamenlijk afgestemd middels een elektronische inspectieagenda. De controleresultaten worden uitgewisseld en elk kwartaal wordt hierover gezamenlijk gerapporteerd. In het kader van de Marpol-wetgeving is de havenmeester door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gemachtigd om inspecties uit te voeren die voortvloeien uit de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Jaarlijks voert de DHMR bijna 10.000 inspecties uit in het havengebied. In het geval er zich onregelmatigheden voordoen, wordt de IVW ingeschakeld. De DHMR heeft een oor en oog signaalfunctie naar IVW als zij onvolkomenheden of gebreken aan boord van schepen constateert.

De havenmeester heeft eveneens gemeentelijke bevoegdheden op basis van de Havenverordening Rotterdam. Op basis hiervan hebben de inspecteurs van de DHMR opsporingsbevoegdheid met betrekking tot overtredingen van de IMDG code. Tijdens werkzaamheden aan boord van zeeschepen zijn de inspecteurs van de DHMR belast met de opsporing van strafbare feiten.

ARBEIDSINSPECTIE

De Arbeidsinspectie is een handhaving- en uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Zij heeft tot taak erop toe te zien dat werkgevers en werknemers zich houden aan wet- en regelgeving op het gebied van arbeid. De Arbeidsinspectie bevordert door middel van handhaving de naleving van de wetgeving op het gebied van de veiligheid en gezondheid op het werk en bestrijdt illegale tewerkstelling. Het toezicht vindt plaats door het uitvoeren van inspecties in bedrijven en instellingen. Tijdens deze inspecties wordt gecontroleerd of de Arbeidsomstandighedenwet 1998 wordt nageleefd. Deze wet is van kracht op Nederlands grondgebied alsmede aan boord van Nederlandse zeeschepen. Het arbeidsomstandighedenbesluit, de Arbeidsomstandighedenregeling en de Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving zijn hier ook van toepassing. Tevens onderzoekt de Arbeidsinspectie arbeidsongevallen.

VROM-INSPECTIE

De VROM-Inspectie is onderdeel van het Ministerie van VROM. De VROM-Inspectie richt zich op de naleving en daarmee op de handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder de verantwoordelijkheid van VROM. Binnen Safety houdt de VROM-Inspectie toezicht op de overbrenging van afvalstoffen en de opslag van milieugevaarlijke stoffen. Hierbij gaat het om handhavingstaken op grond van de 'Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen' (EVOA). Bijzondere aandachtsgebieden zijn vuurwerk, radioactieve stoffen en gegaste lading. De VROM-Inspectie handhaaft aan boord van schepen de Europese Zwavelrichtlijn. In de Rotterdamse haven zijn de eerstelijns controletaken van de VROM-inspectie voor de handhaving van de Wet Milieubeheer gedelegeerd aan de Milieudienst Rijnmond (DCMR). Het gaat daarbij veelal om vergunningen en ontheffingen voor gegaste lading.

DCMR MILIEUDIENST RIJNMOND

De DCMR is de milieudienst in het Rijnmondgebied. De dienst is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling van 18 gemeenten en de provincie Zuid-Holland. De participanten hebben diverse milieuactiviteiten neergelegd bij de DCMR. Hierbij kan gedacht worden aan de afgifte van milieuvergunningen aan bedrijven aan de hand van de Wet Milieubeheer, het uitvoeren van controles, het begeleiden van bodemsaneringen of het laten uitvoeren van milieumetingen. Op grond van de Wet bodembescherming geeft de DCMR opdracht voor bodemsaneringen en beoordeelt de bodemsanering door derden. Ook het beschikbaar stellen van de milieuexpertise en advisering van de participanten behoort tot het takenpakket van de DCMR. De DCMR is door het Ministerie van VROM aangesteld als nationaal steunpunt Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Tevens voert de DCMR namens de VROM-Inspectie eerstelijns controletaken uit in het havengebied.

RIJKSWATERSTAAT

Namens het ministerie van Verkeer en Waterstaat ziet Rijkswaterstaat toe op de kwaliteit van het rijkswater. In de Rotterdamse haven vallen de centrale vaargeul en de havenbekkens hieronder. Aan bedrijven, die water lozen in zee worden vergunningen verleend op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO). De bedrijven moeten zich houden aan in de vergunning aangegeven voorwaarden voor wat betreft (afval)water. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen aan bedrijven die afvalstoffen willen afvoeren naar zee. Het lozen van huishoudelijk afvalwater van varende schepen is van de vergunningsplicht uitgezonderd. Rijkswaterstaat is eveneens verantwoordelijk voor het op diepte houden van de centrale geul. De verantwoordelijkheid voor de diepte van de havenbekkens ligt bij de DHMR.

KORPS LANDELIJKE POLITIEDIENSTEN (KLPD)

De Nederlandse politie kent naast 25 regionale korpsen een landelijk korps, het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Het KLPD ressorteert onder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De eenheden van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) zijn betrokken bij het uitvoeren van controles aan boord op lozing van scheepsafval in de Noordzee. Daarnaast wordt samengewerkt met VROM ter controle van de zwavelrichtlijn. Voor wat betreft de IVW zijn er contacten over de controle van bemanningen van zeeschepen. Naast de bemanningscontrole voert de KLPD ook zogenaamde Procedure 19 controles uit waarbij aan boord gecontroleerd wordt op de juistheid van het

oliejournaal. De KLPD volgt het strafrechtelijke spoor terwijl de IVW uitsluitend bestuursrechtelijke interventies hanteert. Het Openbaar Ministerie (OM) speelt een belangrijke rol in de aansturing van de KLPD en het bepalen van de handhavingsprioriteiten.

ZEEHAVENPOLITIE (ZHP)

De Zeehavenpolitie (ZHP) vormt een onderdeel van de politie Rotterdam-Rijnmond en is belast met de politiezorg in de haven en op haventerreinen. Ze zijn actief in de haven van Rotterdam en houden zich bezig met controles op bemanningen, gevaarlijke stoffen, Security en milieuwetgeving. Net als de KLPD voeren zij Procedure 19 controles uit. In het kader van de grensbewaking voert de Zeehavenpolitie bemanningscontroles aan boord uit. De Zeehavenpolitie is belast met de opsporing van strafbare feiten en het strafrechtelijke onderzoek naar ongevallen met zeeschepen in het domein koopvaardij.

KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Als één van de vier krijgsmachtdelen maakt de Marechaussee naast de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht deel uit van het Ministerie van Defensie. De Koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met een militaire status die zich met name bezighoudt met grensbewaking en beveiliging. Hiertoe bezoeken zij ook koopvaardij schepen. Daarnaast verleent de Marechaussee soms bijstand bij bepaalde (handhavings)acties.

BRANDWEER ROTTERDAM / RHRR

De gemeenschappelijke regeling Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond (RHRR) wordt gevormd door 22 gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond. Het doel van de organisatie is het onder alle omstandigheden bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van werkzaamheden inzake het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. In het kader van Safety kan de Brandweer worden verzocht bijstand te verlenen bij bepaalde (handhavings)acties. Daarnaast heeft de Brandweer haar eigen verantwoordelijkheid om in het kader van de afgifte van gebruiksvergunningen toezicht te houden op havenfaciliteiten.

KUSTWACHT

De Nederlandse Kustwacht, ingesteld in 1987, is een samenwerkingsorganisatie van zes departementen, namelijk V&W, Defensie, Justitie, Financiën, LNV en Binnenlandse zaken. De Kustwacht heeft dertien operationele overheidstaken op de Noordzee. Het gaat hierbij om dienstverleningstaken (o.a. rampen en incidentenbestrijding) en om toezichhoudende taken (o.a. toezicht op het milieu, toezicht op het scheepvaartverkeer en grensbewaking). De Kustwacht voert luchtsurveillance uit boven zee om olievlekken op te sporen en lozende schepen op heterdaad te betrappen.

2.3.3 MARKTPARTIJEN

Het toezicht binnen Safety richt zich voornamelijk op de scheepsbeheerders ofwel de rederijen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk dat de gang van zaken rondom de veiligheid van het schip, de bemanning, de veiligheid van lading en de milieueisen goed geregeld is. Wanneer de IVW constateert dat niet aan de gestelde eisen wordt voldaan dan wordt de betrokken rederij hierop aangesproken. Schepen met technische onvolkomenheden kunnen worden gevolgd om naleving van de opgelegde verplichtingen te controleren. In een uiterst geval wordt een schip 'aan de ketting gelegd' door de benodigde certificaten in te trekken of niet af te geven. Als de bemanning niet aan de eisen voldoet kunnen de bemanningsdocumenten worden ingetrokken.

2.3.4 WERKWIJZE

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt in de werkwijze zoals die ten aanzien van schip, bemanning en milieu wordt gehanteerd en zoals die ten aanzien van lading wordt gehanteerd.

TOEZICHT OP SCHIP, BEMANNING EN MILIEU

Op grond van het *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (PSC)* inspecteert de IVW buitenlandse schepen die Nederlandse havens aandoen. De doelstelling van het PSC is het weren van schepen die niet aan de regels voldoen. Het is daarmee een vangnet voor het onvoldoende toezicht van sommige vlaggenstaten op hun vloot. De IVW stelt tijdens een onderzoek vast of de vereiste certificaten aan boord zijn, of de algemene technische staat van het schip voldoende is, of de bemanning op haar taak is berekend en of de milieueisen worden nageleefd. Volgens internationale afspraken moet minimaal 25% van de schepen geïnspecteerd worden. Aan de hand van risicoprofielen wordt bepaald welke schepen daadwerkelijk worden bezocht. De inspecties vinden onaangekondigd

plaats aan boord. Naar aanleiding van bepaalde incidenten zoals de rampen met de olietankers Erica en Prestige kan worden besloten om een ander controleregime toe te passen. Risicovolle (enkelwandige) scheepstypen zoals tankers, bulkcarriers en passagiersschepen worden sinds anderhalf jaar intensiever geïnspecteerd. Schepen die onder Nederlandse vlag varen worden in buitenlandse havens op soortgelijke manier geïnspecteerd door buitenlandse inspectiediensten. Het streven van de IVW is een afname van het aantal aanhoudingen van Nederlandse zeeschepen en een verbetering van het veiligheidsniveau. Jaarlijks wordt bijgehouden hoe vlaggenstaten zich ten opzichte van elkaar verhouden. Nederland behoort al jaren tot de toptien van de Paris-MOU.

Voor de afgifte van scheepsafvalstoffen moet 24 uur van te voren een vooraanmelding worden gedaan bij de Havenmeester (WASDIS bericht). De Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS) stelt eisen aan de technische inrichting en uitrusting en aan de bedrijfsvoering van het schip en geeft lozingsvoorschriften. Schepen die een Europese haven aandoen mogen alleen weer naar zee vertrekken als ze alle scheepsafval aan de daarvoor bestemde voorziening in de haven hebben afgegeven. De DHMR heeft de wettelijke taak om hierop te controleren. De havens moeten voorzien zijn van een havenontvangstinstallatie (HOI) en moeten een Havenafvalplan hebben. De IVW is verantwoordelijk voor het toezicht hierop. Op de correcte gang van zaken rond de afwikkeling van scheepsafval wordt toezicht uitgeoefend middels de zogenaamde HOI inspecties. In de richtlijn is opgenomen dat minimaal 25% van de individuele schepen gecontroleerd moet worden.

PSC werkt momenteel aan een nieuw inspectieprogramma, dat staat gepland voor 2007. De norm van 25% is aan vervanging toe, onder andere door de uitbreiding van het aantal deelnemende landen en een gelijkblijvend aantal schepen. PSC werkt nu aan een op risicoanalyse gebaseerd systeem voor de selectie van te inspecteren schepen. Hierbij wordt rekening gehouden met een eerlijke verdeling van inspecties tussen de deelnemende landen en 100% regionale dekking. Deze ontwikkeling sluit goed aan bij de ontwikkelingen binnen de IVW, waar het inspecteren op grond van risicoanalyses steeds belangrijker wordt.

TOEZICHT OP LADING

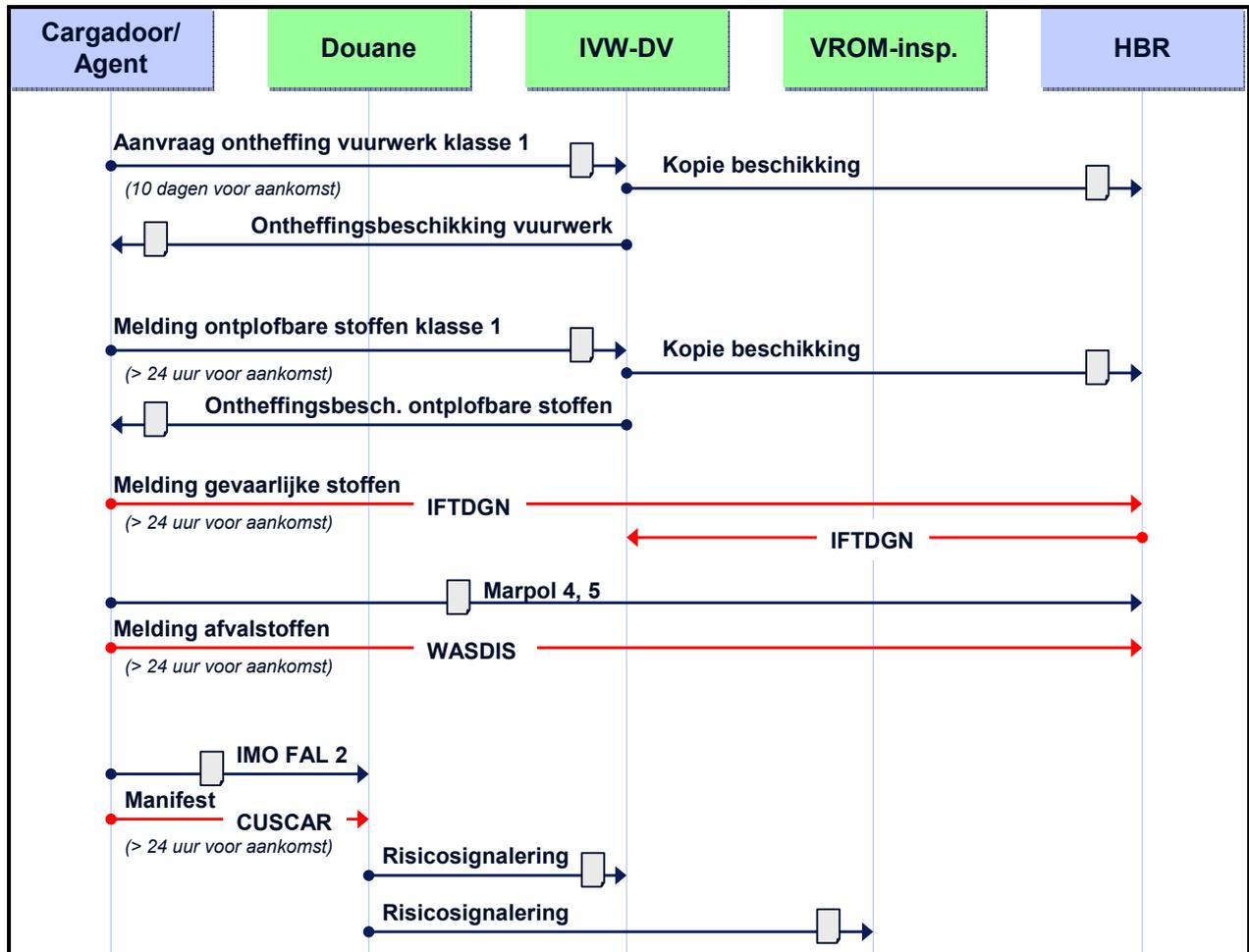
De IVW controleert of het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee verloopt volgens de voorschriften uit de *International Maritime Dangerous Goods code* (IMDG-code). Deze code bevat voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee. De IVW heeft daarbij vergaande bevoegdheden zoals het stillleggen van het vervoer totdat een overtreding is opgeheven. Bij de inspecties wordt onder andere samengewerkt met de Douane en de Zeehavenpolitie. Indien een schip gevaarlijke stoffen vervoert moet dit minimaal 24 uur van te voren worden gemeld bij de havenmeester (IFTDGN bericht). Zie voor een schematisch overzicht figuur 2.4. Indien een schip vuurwerk of explosieven binnenbrengt moet hiervoor minimaal 10 dagen van te voren een ontheffing worden aangevraagd bij IVW (het betreft ongeveer 900 scheepsmeldingen op jaarbasis). De Havenmeester ontvangt een kopie van de door IVW afgegeven ontheffingsbeschikking.

De IVW richt zich op drie typen vervoer namelijk containervervoer, ro/ro vervoer en offshore vervoer. Voor alle typen vervoer geldt dat er verschillende partijen betrokken zijn, elk met een specifieke verantwoordelijkheid voor het naleven van de regelgeving. Hierbij gaat het om de afzender, de voortransporteur, de stuwadoer, de rederij, het schip zelf, de natransporteur en de ontvanger. De IVW voert haar inspecties bij voorkeur uit op momenten waarbij het transport overgaat van de ene naar de andere modaliteit of aan het begin van de logistieke keten. De ervaring leert dat daar de grootste risico's liggen alsmede de beste mogelijkheden tot ingrijpen.

De inspecties kunnen op de volgende manieren worden uitgevoerd:

- 1. Controles aan boord.** Bij dit type controle gaan de inspecteurs aan boord van zeeschepen terwijl deze worden beladen en/of gelost. Ze kijken of de lading goed is vastgezet en of de containers met verschillende gevaarlijke stoffen ver genoeg uit elkaar staan. Ook inspecteren ze de scheeps- en transportdocumenten. Hierin staat precies wat het schip mag vervoeren en wat de inhoud van de containers is. Steekproefsgewijs wordt gekeken of de documenten juist en volledig zijn ingevuld. Aan dek controleert de inspecteur of de etikettering en kenmerking van de zichtbare containers voldoet en of de containers goed zijn vastgezet met behulp van sjorstangen en twistlocks. In het geval van ernstige overtredingen kan aan de kapitein een boete worden opgelegd. Tevens kan de inspecteur besluiten het vervoer stil te leggen, totdat de overtreding is opgeheven. Als er ernstige twijfels zijn over de naleving van de regelgeving bij een bepaalde container kan worden verzocht om deze van boord te laten halen. In dat geval gaat de controle aan boord over in een controle op

de haventerreinen. Soms wordt een aantal containers met gevaarlijke stoffen door de containerscan van de Douane gehaald. Hierdoor kan in één oogopslag worden gecontroleerd of de inhoud van een container overeenkomt met de inhoud van het vervoersdocument.



Figuur 2.4: informatiestromen aankomst schepen met gevaarlijke lading (bron: Douane Rotterdam, 2005)

- 2. Controles op haventerreinen.** Een groot deel van de inspecties vindt plaats op containerterminals. Hier worden losse containers geïnspecteerd die klaar staan om over zee te worden vervoerd of juist een zeetransport achter de rug hebben. Daarbij wordt eerst op het terrein steekproefsgewijs bekeken welke container(s) voor inspectie interessant kunnen zijn. Dit gebeurt op basis van de etiketten en eventuele andere kenmerken. Van deze containers worden de vervoersdocumenten opgevraagd. Hierna besluiten de inspecteurs of ze de inhoud van de container inspecteren. Bij die controle wordt onder andere op de voorschriften voor samenlading en stuwage gelet. Daarnaast wordt gekeken of de verpakkingen zijn voorzien van de juiste documenten en etiketten. Deze inspecties vinden plaats zowel voor het laden als na het lossen van een schip.
- 3. Themacontroles.** Soms constateert de IVW dat vervoerders bepaalde wetten of delen van wetten niet goed naleven of dat nalevingproblemen zich voordoen bij een bepaalde stroom gevaarlijke stoffen. De IVW kan dan besluiten om themacontroles te houden. De inspecteurs controleren dan alleen op bepaalde aspecten van het vervoer of op bepaalde routes. Themacontroles hebben een preventieve functie. Door deze controles wordt iedereen die betrokken is bij het vervoer van gevaarlijke stoffen gewezen op nieuwe regels en op regels die niet goed worden nageleefd.
- 4. Broncontroles.** Hierbij wordt gelet op de juiste verpakking van de stoffen en de juistheid van de bijbehorende documentatie. De IVW gaat daarom regelmatig bij de afzenders van gevaarlijke stoffen kijken of alles volgens de regels gebeurt. Bij deze zogenoemde broncontroles bekijkt de inspecteur hoe de gevaarlijke stoffen worden verpakt, of de juiste etiketten gebruikt worden en of de documenten volledig en goed worden ingevuld. Door zoveel mogelijk ter plekke voorlichting te geven, voorkomt de IVW onregelmatigheden en overtredingen.

Ten aanzien van de controles die de IVW uitvoert met betrekking tot gevaarlijke stoffen is sprake van een aantal aandachtsgebieden te benoemen. Deze aandachtspunten worden hieronder kort benoemd:

VUURWERK

Sinds begin 2004 heeft de Rotterdamse haven te maken met nieuwe stromen professioneel vuurwerk. Dit is een gevolg van een aanscherping van de regels voor vuurwerk in Hamburg. De IVW trof aanvankelijk veel vuurwerk aan dat te licht geclassificeerd was. De onregelmatigheden zijn teruggemeld aan de vuurwerkbranche. Dit heeft inmiddels tot verbetering geleid. Vuurwerk van de meest gevaarlijke categorie, het zogenoemde massa-explosieve vuurwerk, mag niet langer dan drie uur op de haventerminals blijven staan. Soms is het nodig om vuurwerk met een foutieve classificatie om te pakken. Tot voor kort was er geen locatie waar dit veilig kon gebeuren. In 2004 is op de Maasvlakte een terrein ingericht waar de externe veiligheid voldoende gewaarborgd is en een langer verblijf is toegestaan. De IVW begeleidt het vervoer van deze containers naar de aangewezen locatie.

Aan het consumentenvuurwerk, dat vooral in de tweede helft van het jaar Nederland binnenkomt, zijn minder risico's verbonden dan aan het professionele vuurwerk. Bij consumentenvuurwerk volstaat de IVW meestal met een documentencontrole. De containers worden alleen geopend als scanbeelden onvoldoende zicht bieden op het type vuurwerk dat zich in de container bevindt in relatie tot de classificatie. Het daadwerkelijk vastzetten en laten ompakken van containers met onjuist geclassificeerd vuurwerk werkt preventief. Dit is een kostbare aangelegenheid, waardoor importeurs afzenders ertoe aanzetten voortaan de juiste classificatie toe te passen.

GASAANSTEKERS

Het opslaan van grote hoeveelheden gasaanstekers bij elkaar brengt risico's met zich mee. De IVW voert sinds 2003 metingen uit op de aanwezigheid van brandbare gassen in containers met aanstekers. Bij de metingen bleek aanvankelijk dat in bijna 60% van de bemeten containers gas uit de aanstekers had gelekt. In enkele containers zelfs zoveel dat een explosie mogelijk was. Deze resultaten zijn besproken met de importeurs, die op hun beurt contacten hebben gelegd met de fabrikanten. Als gevolg daarvan vinden inmiddels strengere controles plaats bij het verpakken van gasaanstekers. In de productielanden (meestal Zuidoost Azië) wordt nu voor vertrek een gasmeting uitgevoerd. Inspecties in 2003 en 2004 wijzen uit dat in Europa nu minder containers met lekkend gas binnenkomen.

GEGASTE LADING IN CONTAINERS

In stukgoedcontainers wordt regelmatig gegaste lading aangevoerd. Deze gassen beschermen lading en pallets tegen de schadelijke werking van ongedierte en zijn veelal zeer schadelijk voor de mens. De regelgeving schrijft voor dat 'gegaste' containers moeten worden voorzien van een speciaal etiket en dat ze moeten worden behandeld als gevaarlijke stof. Naar blijkt wordt dit voorschrift op grote schaal genegeerd. Een adequate aanpak van dit probleem was er tot dusver niet, juist omdat de gegaste containers niet herkenbaar zijn. Sinds 2004 beschikt de IVW over apparatuur om de aanwezigheid van gassen in een container te kunnen meten.

2.3.5 SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

Behalve de IVW zijn ook het Havenbedrijf Rotterdam, de Kustwacht, de Zeehavenpolitie, de Arbeidsinspectie en de VROM-inspectie betrokken bij het toezicht op de zeevaart. Tussen veel van de toezichthouders zijn convenanten gesloten om de werkzaamheden op elkaar af te stemmen. Een voorbeeld daarvan is het convenant tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Divisie Havenmeester. De Divisie Havenmeester wordt in het kader van de Marpol-wetgeving door het ministerie gemachtigd om inspecties uit te voeren die voortvloeien uit de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Met de Zeehavenpolitie, de Douane, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie (OM) heeft de IVW specifieke afspraken gemaakt over de controle van bemanningen. Vergeleken met de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles, zijn er bij Safety relatief weinig brede overlegstructuren waarin zowel toezichthouders als marktpartijen participeren. Wellicht heeft dit iets te maken met het feit dat deze toezichtconfiguratie (toezicht op schip, bemanning, lading en milieuregels) een pluriformer karakter heeft dan de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles.

In het verleden heeft het SIDER (Samenwerkende Inspectie Diensten Rotterdamse Haven) overleg enige tijd gefunctioneerd. Het gaat hierbij om overleg tussen toezichthouders die zich bezighouden met het controleren van gevaarlijke stoffen. Het doel van dit overleg was om dubbele controles te voorkomen. De laatste tijd hebben er geen overleggen meer plaatsgevonden in dit verband.

Ook ontstaan er soms spontane werkgroepen om het toezicht onder de loep te nemen. Op initiatief van de Zeehavenpolitie is onlangs de expertgroep handhavende diensten opgericht.

De IVW hecht er aan de samenwerking met andere toezichthouders te versterken. In 2003 is met o.a. de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) periodiek overleg ingesteld. Op het hoogste niveau zijn nadere afspraken gemaakt over de uitwisseling van kennis en de uitwerking van vraagstukken in domeinen waar een gezamenlijke aanpak nuttig is. Daarmee wordt richting gegeven aan samenwerking die ook in de praktijk gestalte lijkt te krijgen door bijvoorbeeld het gezamenlijk uitvoeren van inspecties en de uitwisseling van informatie. Het betreft hier de domeinen waar door intensivering van de samenwerking zichtbare efficiëntie- en effectiviteitswinst kan worden behaald en/of waar de administratieve lasten kunnen worden verminderd.

De IVW werkt vanuit de één loket gedachte verder aan de stroomlijning van het toezicht. In 2004 is er veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een nieuw toezichtarrangement o.a. door het uitbrengen van de notitie Toezicht in Beweging (2004). De IVW constateert dat de huidige regelgeving in de zeescheepvaart te uitgebreid en te gedetailleerd is. Een deel wordt zelfs als overbodig gekenmerkt. De IVW zet zich actief in om dit te veranderen. Zo zouden doelregelgeving en een bijbehorende zorgplicht vaker kunnen en moeten worden toegepast. Dit past ook in het streven van de overheid om burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid te geven. Ook dit zal op termijn leiden tot een reductie van de (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven. De IVW onderzoekt daarbij ook of handhavinginstrumenten als de bestuurlijke boete, mediation, voorlichting en positieve sancties bruikbaar zijn. Ook worden in dit kader de mogelijkheden onderzocht om in 2005 een groot deel van de inspecties van Nederlandse schepen in het kader van certificering over te laten aan de klassenbureaus. Op basis van de nota Toezicht in Beweging is IVW bezig om een nieuw toezichtarrangement voor de Koopvaardij te ontwikkelen (IVW, 2005).

Tegelijkertijd met het moderniseren van het Schepenbesluit heeft de IVW gewerkt aan een klantvriendelijke, toegankelijke presentatie van de regelgeving. Er is een projectdirectie e-government opgericht die tot taak heeft om ten behoeve van de ingezette vernieuwingen, de mogelijkheden van de moderne informatietechnologie verder te ontwikkelen en toe te passen. Het gaat om automatisering van werkzaamheden (e-enforcement), verbetering van dienstverlening (e-government) en het toegankelijk maken van kennis. Het resultaat daarvan is het expertsysteem I-check dat momenteel operationeel is. In deze softwareapplicatie is alle relevante regelgeving op het gebied van scheepvaart opgenomen. In 2005 wordt dit kennissysteem voor iedereen toegankelijk gemaakt. Daarnaast voert de IVW met ingang van 1 februari 2005 accountmanagement in. Alle scheepseigenaren en rompbevrachters met meer dan één schip onder Nederlandse vlag hebben met ingang van deze datum een vast aanspreekpunt.

2.4 SECURITY

Deze toezichtconfiguratie heeft betrekking op het toezicht op de beveiliging van schepen, terminals, havengebieden en de logistieke keten ter voorkoming van terrorisme en criminaliteit.

2.4.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

Na de gebeurtenissen in New York en Washington op 11 september 2001 is, voornamelijk op initiatief van de Verenigde Staten, in internationaal verband gestart met het opzetten van een nieuw beveiligingsregime voor de maritieme sector. Zeescheepvaart en havenfaciliteiten dienen sinds 1 juli 2004 te voldoen aan de International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code die door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is opgesteld. De code is in het leven geroepen om het 'gevaar van opzettelijke ongeoorloofde acties' het hoofd te bieden. De Europese Commissie heeft parallel hieraan een Europese verordening geschreven die aansluit bij deze code en op sommige gebieden nog verder gaat. Als gevolg hiervan is in Nederland de Havenbeveiligingswet (HBW) van kracht geworden en is het Schepenbesluit aangepast. De ISPS code en aanvullende voorschriften zijn van toepassing op een groot aantal zeeschepen en havenfaciliteiten.

De ISPS-code heeft gevolgen voor zeeschepen die onder de bepalingen van het SOLAS-veiligheidsverdrag vallen. Hierbij gaat het om passagiersschepen die varen op internationale zeeroutes, vrachtschepen groter dan 500 ton bruto tonnage die varen op internationale zeeroutes en mobiele boorplatforms. Voor deze zeeschepen is een beveiligingsplan verplicht. De ISPS code heeft tevens gevolgen voor de havenfaciliteiten die voornoemde schepen ontvangen. In Rotterdam betreft het ca. 150 terminals. De ISPS-Code en de overige IMO-voorschriften hebben betrekking op uitrusting,

opleiding en een kwaliteit/zorgsysteem voor de beveiliging. Dit betekent dat bedrijven met een terminal of een laad- en loskade een beveiligingsplan moeten maken op basis van een risicoanalyse.

De toezichtconfiguratie Security gaat verder dan de certificering van schepen en terminals in het kader van de ISPS code. Anticiperend op nieuwe regelgeving wordt momenteel gewerkt aan havenbrede beveiligingsplannen en aan de beveiliging van de logistieke keten.

2.4.2 BETROKKEN TOEZICHTHOUDERS

De verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de ISPS-Code en de Europese verordening zijn bij verschillende organisaties belegd:

- De gemeente Rotterdam
- Divisie Havenmeester (DHMR)
- De inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Zeehavenpolitie
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)
- Douane
- Klassenbureaus

Een aantal van voornoemde organisaties (het Havenbedrijf Rotterdam en de klassenbureaus) heeft geen zuiver publiek karakter en valt daardoor buiten de scope van dit onderzoek. Voor de volledigheid worden ze hieronder toch kort omschreven.

GEMEENTE ROTTERDAM

Het eerstelijns (rechtstreekse) toezicht op de EU-Verordening en de Havenbeveiligingswet in de Rotterdamse haven ligt in handen van de gemeente Rotterdam. De burgemeester houdt als *Designated Authority* (DA) toezicht op de certificering van havenfaciliteiten die onder de ISPS regelgeving vallen. Indien nodig treedt hij handhavend op tegen havenfaciliteiten die niet aan alle regels voldoen. Verder houdt de DA toezicht op schepen die de Rotterdamse haven aandoen. Indien schepen die vallen onder het SOLAS veiligheidsverdrag niet beschikken over een veiligheidscertificaat kunnen deze worden geweigerd of aangehouden ter nadere controle.

DIVISIE HAVENMEESTER (DHMR)

De havenmeester voert als hoofd van de DHMR veel van de taken van de *Designated Authority* uit. Hij houdt toezicht op de veiligheid van havenfaciliteiten en de certificering daarvan. Daarnaast wint hij alle benodigde informatie in van schepen die de Rotterdamse haven bezoeken. Op basis hiervan wordt beoordeeld of deze schepen voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid. Verder heeft de havenmeester een belangrijke rol inzake de communicatie van de verschillende veiligheidsniveaus. De DHMR heeft alsmede een rol in het signaleren van onregelmatigheden in het havengebied.

INSPECTIE VERKEER EN WATERSTAAT (IVW)

De IVW is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht (systeemtoezicht) op de naleving van de EU-Verordening en de Havenbeveiligingswet. Het toezicht op de Nederlandse schepen in het kader van Security is toebedeeld aan de IVW. De IVW verzorgt de afgifte van de *International Ship Security Certificates*. Daarnaast voert de IVW in het kader van Port State Control (PSC) Security controles uit van schepen die onder buitenlandse vlag varen conform de instructies van het Paris MOU.

HAVENBEDRIJF ROTTERDAM N.V.

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. speelt in het gehele proces van de beveiliging van de Rotterdamse haven een voorbereidende en ondersteunende rol. Het Havenbedrijf heeft een *Port Facility Toolkit* ontwikkeld om bedrijven in de haven te faciliteren in het maken van *Port Facility Security Plans*. Daarnaast is het Havenbedrijf als deelnemer van een team deskundigen betrokken bij de beoordeling van deze plannen. Verder is het Havenbedrijf de trekker van het havenbrede veiligheidsplan.

ZEEHAVENPOLITIE / KORPS LANDELIJKE POLITIEDIENSTEN

De Zeehavenpolitie en de KLPD stellen samen met de Havenautoriteiten zogenaamde 'Operationele Veiligheids Procedures' op. De 'Surveillance Plannen' vormen, voor wat betreft de vaartuigen die hierbij betrokken kunnen zijn, een belangrijk onderdeel van deze Procedures. Deze plannen hebben betrekking op de inzet van zogenaamde *Rapid Response Teams* in het geval er zich calamiteiten

voordoen en er handelend moet worden opgetreden. De zeehavenpolitie is ook betrokken bij de beoordeling van *Port Facility Security Plans* en heeft een belangrijke rol in het signaleren van onregelmatigheden op het gebied van veiligheid in de haven.

DOUANE

De Douane is als expert betrokken bij de beoordeling van de *Port Facility Security Plans* en levert tevens een bijdrage aan het signaleren van onregelmatigheden in het havengebied. Daarnaast speelt de Douane een rol bij de integratie van veiligheid in de logistieke keten. Voorbeelden daarvan zijn het *Container Security Initiative (CSI)* en het *Customs Trade Partnership Against Terrorism (CTPAT)*

KLASSENBUROUS

De keuring van zogeheten *Ship Security Plans (SSP's)* en de controle aan boord van zeeschepen is belegd bij zogeheten *Recognised Security Organisations (RSO's)*. In de praktijk zijn dat de bestaande klassenbureaus. De IVW heeft controles uitgevoerd bij de RSO's om te toetsen of zij in aanmerking kwamen voor een erkenning. De RSO's keuren de *Ship Security Plans (SSP's)* namens de IVW en voeren de verificatie audits aan boord uit. Op basis van de terugmelding en beoordeling van de RSO rapportages geeft de IVW een certificaat af.

2.4.3 MARKTPARTIEN

De toezichtconfiguratie richt zich vooralsnog op schepen en havenfaciliteiten. Met betrekking tot de schepen zijn rederijen en kapitein-eigenaren verantwoordelijk om alle maatregelen te treffen die voortvloeien uit de ISPS code. Hierbij kan worden gedacht aan de verantwoordelijkheid voor een goedgekeurd *Ship Security Plan* en het aanstellen van een *Company Security Officer* en/of een *Ship Security Officer*. Bij elk bezoek aan de haven wordt gecontroleerd of het schip aan alle veiligheidseisen voldoet. Indien dat niet het geval is, kan de havenmeester het schip de toegang tot de haven weigeren.

Voor wat betreft de havenfaciliteiten richt het toezicht zich op de eigenaar/beheerder van de terminals. Zij zijn ervoor verantwoordelijk dat de terminal aan alle ISPS eisen voldoet. Hierbij kan gedacht worden aan een goedgekeurd *Port Facility Security Plan* en het aanstellen van een *Port Facility Security Officer*. Indien voldaan wordt aan de eisen, wordt de terminal gecertificeerd. Indien blijkt dat een terminal niet (meer) aan de ISPS eisen voldoet, kan de gemeente Rotterdam bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom opleggen teneinde de eigenaar/beheerder aan de eisen te laten voldoen. Dit kan ertoe leiden dat de terminal geen schepen meer kan behandelen. Terminals die in het bezit zijn van een certificaat worden periodiek gecontroleerd ter bepaling of aan alle eisen wordt voldaan.

2.4.4 WERKWIJZE

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt in de werkwijze zoals die ten aanzien van havenfaciliteiten wordt gehanteerd en zoals die ten aanzien van schepen gehanteerd wordt.

HAVENFACILITEITEN

Volgens de ISPS Code kunnen verantwoordelijkheden in het kader van beveiliging worden gedelegeerd naar een zogenaamde *Designated Authority (DA)* op havenregionaal niveau. Voor Nederland is dit de burgemeester van de desbetreffende havenlocatie. Voor de Rotterdamse haven is dit burgemeester Opstelten. De burgemeester heeft op zijn beurt voor de uitvoering van deze taak een *Port Security Officer (PSO)* aangewezen. Voor de Rotterdamse haven is dit havenmeester Lems. De PSO is verantwoordelijk voor het vergaren van informatie die volgens de EU-verordening moet worden ingewonnen over de schepen die zich in of bij de haven bevinden. De ISPS Code schrijft bovendien voor dat ondernemingen in de haven voor elke terminal een *Port Facility Security Officer (PFSO)* aanstellen. Deze beveiligingsbeambte is in dienst of staat onder contract van de havenfaciliteit.

De DA is verantwoordelijk voor het afgeven van certificaten aan havenfaciliteiten. Volgens de regelgeving moeten ISPS-plichtige havenfaciliteiten in bezit zijn van een goedgekeurd *Port Facility Security Plan*. Dit beveiligingsplan, waarin onder meer de organisatie en verantwoordelijkheden, communicatie, beveiligingsmaatregelen, samenwerking met overige diensten, kenmerken van de havenfaciliteit en een kwetsbaarheidsanalyse aan bod komen, wordt geschreven door de PFSO onder verantwoordelijkheid van de DA. Ten behoeve van het *Port Facility Security Plan* wordt eerst een zogenaamde *Port Facility Security Assessment* uitgevoerd, een onderzoek naar de beveiligingssituatie in de betreffende havenfaciliteit. Deze risicoanalyse bestaat onder meer uit het onderkennen van kwetsbare activiteiten en operaties, het bepalen van de vitale objecten en het definiëren van scenario's.

De verschillende beveiligingsniveaus worden in de analyse gekoppeld aan de consequenties die deze niveaus kunnen hebben voor bepaalde kwetsbaarheden en objecten.

Per zeehaven is een toetsingsteam ingesteld: een multidisciplinair team van beveiligingsdeskundigen dat namens de DA de havenfaciliteiten en bijbehorende beveiligingsplannen beoordeelt. De Rotterdamse toetsingsteams bestaan uit deskundigen van Politie, Douane en het Havenbedrijf Rotterdam. Indien de DA het plan goedkeurt, wordt een certificaat afgegeven. Aanvragen van eventuele nieuwe havenbeveiligingscertificaten of wijzigingen van bestaande certificaten leiden tot een nieuwe beoordeling door het Toetsingsteam. Wanneer de DA een certificaat uitreikt wordt dit via het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gemeld aan de IMO. De DA mag in bepaalde omstandigheden toestaan dat een havenfaciliteit andere beveiligingsmaatregelen neemt dan beschreven in de ISPS Code, de zogenaamde *Equivalent Arrangements*. Voorwaarde is dat deze maatregelen even effectief zijn als bij volledige toepassing van de ISPS Code.

ZEESCHEPEN

Alle zeeschepen die onder de bepalingen van het SOLAS-veiligheidsverdrag vallen, dienen te beschikken over een *International Ship Security Certificate* (ISSC). Hieruit blijkt dat het betreffende schip voldoet aan de Security-eisen. Voor schepen die varen onder Nederlandse vlag verzorgt de IVW de afgifte van de ISSC's. De basis hiervoor wordt gelegd door een *Ship Security Plan* (SSP). Naar analogie van de *Port Facility Security Plans* worden ook de SSP's geschreven met het oog op de verschillende veiligheidsniveaus zoals die door de overheid kunnen worden afgekondigd. De keuring van deze plannen en de controle aan boord van zeeschepen op de praktische uitwerking hiervan is belegd bij zogeheten *Recognised Security Organizations* (RSO's). De IVW heeft een aantal EU-erkende classificatiebureaus geschikt bevonden voor deze taak. De RSO keurt het plan en vervolgens het schip, waarmerkt bij goedkeuring het Beveiligingsplan, en stuurt vervolgens een 'letter of approval', het keuringsrapport en een gemotiveerd advies aan de IVW. De IVW zendt een toewijzingsbrief inclusief gewaarmerkt ISSC dan wel een afwijzingsbrief naar de aanvrager met afschrift aan de betreffende RSO. Als er bij keuring gebreken zijn, moet de reder binnen twee maanden de gebreken herstellen, anders moet een nieuwe volledige verificatie plaatsvinden. Bij conflicten tussen RSO en reder wordt door de IVW beslist.

De IVW houdt toezicht op het functioneren van de RSO's, onder andere door audits op deze organisaties, steekproefsgewijze keuringen van *Ship Security Plans* en steekproefsgewijze inspecties aan boord. De IVW is in het kader van de reguliere havenstaatcontrole (zie paragraaf 2.3) verantwoordelijk voor het toezicht op schepen in Nederlandse havens. In dit kader is in de gebruikelijke controles, die gebaseerd zijn op niet-beveiligingsgerelateerde risicoanalyse, een beperkte toets op het gebied van beveiliging opgenomen. Gemiddeld wordt 25% van alle bezoekende individuele buitenlandse schepen onderworpen aan deze inspectie. Voor de toelating van schepen in de ISPS-plichtige havenfaciliteiten is de havenmeester verantwoordelijk. De havenmeester is als PSO belast met het vergaren van de informatie die volgens de EU-Verordening over de schepen in of bij de haven bekend moet zijn. Indien hij dat noodzakelijk acht kan hij schepen de toegang tot de haven weigeren of een schip ophouden op zee (ten anker) om nadere controles te kunnen uitvoeren.

Alle schepen van Rederijen of kapitein-eigenaren dienen te beschikken over een *Company Security Officer* (CSO) ofwel een bedrijfsbeveiligingsbeambte. Deze is namens de rederij verantwoordelijk voor de beveiliging van de schepen van de betreffende rederij en vormt het aanspreekpunt van de rederij in veiligheidszaken. Op de schepen is een *Ship Security Officer* (SSO) aangesteld. De SSO is verantwoordelijk en vormt het aanspreekpunt voor wat betreft de beveiliging van het schip. Maatregelen in havens die een relatie hebben met de beveiliging van schepen worden door de PFSO gecoördineerd met zijn collega aan boord van het bezoekende schip: de *Ship Security Officer* (SSO) en/of de *Company Security Officer* (CSO).

HAVENBREDE BEVEILIGINGSPLANNEN

Naar verwachting wordt in de zomer van 2005 een nieuwe EU-richtlijn van kracht die gericht is op het verhogen van veiligheid in havens. Deze richtlijn gaat een stap verder dan het certificeren van bepaalde terminals. Op basis van gedetailleerde veiligheidsbeoordelingen moeten havenveiligheidsplannen gemaakt worden voor het gehele havengebied. Hierin dienen alle maatregelen opgenomen te worden die vereist zijn om de veiligheid in de haven te garanderen. Dergelijke maatregelen verschillen overeenkomstig het ingestelde veiligheidsniveau en zijn een afspiegeling van de verschillen in risicoprofiel van de verschillende subgebieden in de haven. De efficiënte werking van

veiligheidsmaatregelen vereist ook duidelijke taakverdelingen tussen alle betrokken partijen als ook het regelmatig oefenen van maatregelen. Het in stand houden van taakverdelingen en oefenprocedures bij de samenstelling van het veiligheidsplan wordt geacht in belangrijke mate bij te dragen aan de effectiviteit van zowel preventieve als remediërende havenveiligheidsmaatregelen. Indien deze zomer de nieuwe richtlijn wordt bekrachtigd, betekent dit dat eind 2006 begin 2007 alle havens moeten beschikken over een havenveiligheidsplan. Anticiperend hierop wordt in Rotterdam reeds een *Port Security Plan* voor het gehele havengebied voorbereid door het Havenbedrijf Rotterdam.

KETENBENADERING

Ter nadere uitwerking van de havenbrede beveiliging is er een Europese ketenrichtlijn in voorbereiding (naar verwachting eind 2006 / begin 2007 gereed) die de beveiligingseisen doortrekt naar de gehele logistieke keten. Reeds vanaf 2002 werd op dit gebied een aantal stappen gezet als uitvloeisel van 11 september. Het gaat om het Amerikaanse *Container Security Initiative* (CSI) en het *Customs Trade Partnership Against Terrorism* (CTPAT). Het CSI past in het streven van de Europese lidstaten om het accent van de Douanecontroles te verplaatsen van het land van invoer naar het land van uitvoer. Aan de basis van het CSI ligt een overeenkomst tussen de Amerikaanse Douane en de buitenlandse Douane waarbij is overeengekomen om nauwer samen te werken op het gebied van uitwisseling van informatie en het gezamenlijk vaststellen van de risico indicatoren. De essentie van het CSI is dat (container)lading met bestemming Verenigde Staten door Amerikaanse Douaneautoriteiten wordt begeleid die tijdelijk in de betreffende haven zijn gestationeerd. De fysieke controle van de goederen gebeurt echter uitsluitend door de Nederlandse Douane.

CTPAT is een gezamenlijk initiatief van de Amerikaanse overheid en Amerikaanse en buitenlandse ondernemers op het gebied van verlading en transport. De maatregelen zijn erop gericht de gehele logistieke keten en de Amerikaanse grenzen te beveiligen en zijn vooral toegespitst op het containervervoer per zeehaven. Om te komen tot een beveiligde keten dienen alle partijen die in de logistieke keten een rol spelen aangemerkt te worden als 'betrouwbaar'. Wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan wordt de status van *Authentic Economic Operator* (AEO) toegekend. Naar verwachting zal het voor partijen die een dergelijke status niet hebben in de toekomst lastiger worden om een rol te spelen binnen het logistieke proces. De invloed van de Amerikanen op het gebied van Security wordt steeds sterker voelbaar, met als laatste uiting daarvan het 'verzoek' van de Amerikanen tot medewerking aan de installatie in Rotterdam van poortjes voor de detectie van nucleaire lading.

BEVEILIGINGSNIVEAUS

In de toezichtconfiguratie Security zijn drie beveiligingsniveaus mogelijk: 1, 2 en 3. De maatregelen die bij deze drie niveaus horen staan beschreven in de gecertificeerde beveiligingsplannen van havenfaciliteiten en zeeschepen. Over het algemeen betekent het laagste beveiligingsniveau dat er geen bijzondere maatregelen worden getroffen; dit is de normale uitgangssituatie. Bij hogere beveiligingsniveaus worden de veiligheidsmaatregelen rond een schip of in een haven aangehaald, al naar gelang signalen daar aanleiding toe geven. Deze signalen kunnen afkomstig zijn van zeeschepen of havens in de vorm van een alarmmelding, maar ook vanuit andere bronnen, bijvoorbeeld van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD). De aanpassing van de veiligheidsniveaus is een bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de ministers van Algemene Zaken en van Justitie.

De communicatie met de scheepvaart, terminals en (zeehaven)politie binnen de context van havenbeveiliging wordt gevoerd door het verkeersmanagement van de havens. De uit de ISPS-code voortkomende ongeclassificeerde veiligheidsinformatie wordt zo veel mogelijk geïncorporeerd in de reguliere berichtgeving tussen scheepvaart en havenautoriteiten. Wanneer de Nederlandse overheid besluit het beveiligingsniveau te verhogen of directieven uit te vaardigen ter beveiliging van zeeschepen en/of -havens, moet dit gecommuniceerd worden naar de schepen en havens. Aan de andere kant kunnen alarmmeldingen van beveiligingsincidenten worden verstuurd vanaf schepen, rederijen of havens. In dat geval wordt gesproken van een *Ship Security Alert System* (SSAS)-melding. Op basis hiervan kan de overheid besluiten het beveiligingsniveau te veranderen.

Cargadoors van schepen die onder de bepalingen van het SOLAS-veiligheidsverdrag vallen zijn verplicht om 24 uur voor aankomst de volgende informatie te geven aan de havenmeester:

- Het *International Ship Security Certificate* (ISSC);
- Het huidige *Security Level* van het schip;
- Naam van de instantie die het ISSC heeft verstrekt;

- Bevestiging dat het schip in staat is beveiligingsmaatregelen op elke *Security Level* uit te voeren;
- De volgende gegevens van de laatste tien bezochte havens:
 - De naam van de haven en data van bezoek;
 - Het gehanteerde *Security Level*;
 - Eventuele bijzonderheden over dit bezoek en de *Port Security*.

2.4.5 SAMENWERKING TUSSEN DE TOEZICHTHOUDERS

Maandelijks vindt er een overleg plaats van de *Port Security Policy Board* (PSPB) om de voortgang van Security in de Rotterdamse haven te bespreken. In de PSPB zijn alle betrokken partijen op hoog niveau vertegenwoordigd. De PSPB heeft een adviserende rol richting de *Designated Authority* (DA).

Bij de invoering van de ISPS-code was het uitgangspunt om te voorkomen dat de belasting van de betrokkenen in Nederland zwaarder uitvalt dan in andere Europese landen. Voor de betrokken Nederlandse havengemeenten is, met financiële steun van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, door het Havenbedrijf Rotterdam een *Port Facility Toolkit* ontwikkeld die geschikt is gemaakt voor alle Nederlandse zeehavens. Dit programma genereert, na invoer van de gegevens van het individuele bedrijf, de beoordeling van de veiligheidsrisico's, een actieplan voor de eventueel ontbrekende beveiligingsmaatregelen en het ontwerp-beveiligingsplan voor elke afzonderlijke havenfaciliteit. Het programma zorgt ervoor dat deze producten geheel aan de eisen van de Europese Verordening en de ISPS-Code voldoen. Tevens houdt het programma rekening met plannen en rapportages die voor bepaalde categorieën bedrijven wettelijk verplicht zijn gesteld. Het programma is via de havenbeheerders ter beschikking gesteld aan bedrijven die havenfaciliteiten beheren. Daarnaast is er voor het havenbedrijfsleven een "Leidraad voor havenbeveiliging" gemaakt. Dit handboek verschaft op overzichtelijke wijze aan alle betrokken partijen in de havens inzicht in de regels en richtlijnen.

Naar blijkt is de opvolging die in Nederlandse havens aan Security gerelateerde overtredingen wordt gegeven nog onvoldoende geregeld. De IVW houdt toezicht op de naleving van de ISPS-code op schepen en informeert de gemeente wanneer er overtredingen aan boord van schepen worden vastgesteld. De gemeentelijke autoriteiten dienen dan de nodige maatregelen te nemen. De IVW ontvangt niet altijd bericht in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt (*IVW, 2005*). De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet duidelijk genoeg belegd bij de havenautoriteiten en de politiediensten. De IVW heeft eind 2004 alle havenbedrijven en gemeentes benaderd om tot goede afspraken te komen.

2.5 TRENDS EN ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN TOEZICHT

Er is veel aandacht voor de wijze waarop toezicht in de Rotterdamse haven vorm krijgt. Naar aanleiding van de incidenten in de periode 2001-2002 en gestimuleerd door het kabinet Balkende (zie hoofdstuk 3) wordt er op verschillende niveaus nagedacht over het toezicht van de toekomst. Omdat deze vormen van toezicht al dan niet een stap vooruit kunnen betekenen op het gebied van marktgerichtheid wordt er in dit onderdeel van het onderzoek kort aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht in de Rotterdamse haven. Als uitgangspunt wordt hierbij het rapport van de Projectgroep Toekomstvisie Grenscontroles Haven van Rotterdam gebruikt (*2004*).

2.5.1 AANBOD VAN LADING

Het is niet eenvoudig om het aanbod van lading richting de Rotterdamse haven te voorspellen. Mondiale economische ontwikkelingen hebben grote invloed op de richting van goederenstromen. Daarnaast kunnen terroristische aanslagen enorme effecten sorteren. In het algemeen wordt aangenomen dat de hoeveelheid lading richting Rotterdam (met name op het gebied van containers) zal groeien. Naar verwachting zal er steeds meer lading uit China en India komen. Ook Brazilië is in opkomst. De veronderstelling is dat de aanleg van de Maasvlakte 2 de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven zal versterken. De havens van dit nieuwe gebied krijgen een aanzienlijke diepgang waardoor de allergrootste schepen behandeld kunnen worden.

2.5.2 REGELGEVING

Op het gebied van regelgeving zijn er twee ontwikkelingen te benoemen. Ten eerste zet de EU zich in voor meer eenheid. Enerzijds wordt getracht de regels binnen de lidstaten zoveel mogelijk te harmoniseren (o.a. door het frequenter toepassen van verordeningen in plaats van richtlijnen) en anderzijds worden gelijke methoden van controles nagestreefd. Er wordt toegewerkt naar een Europese Douane op basis van een toenemende samenwerking tussen de Douanes in de EU. Ten tweede zal de regelgeving op het gebied van veiligheid (vanwege terrorisme) toenemen. Het gevolg hiervan is dat er strenger wordt gecontroleerd aan de buitengrenzen van de EU. Op korte termijn kan dit leiden tot een

intensivering van scans en steekproeven. Momenteel bestaat er vrijwel geen stopfunctie t.a.v. non-food producten. Wanneer per 1 januari 2006 de Europese Verordening General Food Law in werking treedt, zal 100% van de non-food producten met een hoog risico aan de buitengrens gecontroleerd moeten worden. Daarnaast wordt verwacht dat voedselveiligheid een belangrijker rol zal spelen de komende jaren. De regelgeving op dit gebied zal verder toenemen.

2.5.3 CONTROLEPROCESSEN

Er zijn zeer veel ontwikkelingen gaande op het gebied van controleprocessen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is dat steeds meer lading op basis van risicoprofielen gecontroleerd wordt. Nu geldt dat alle zendingen en partijen op fytosanitair gebied 100% gecontroleerd moeten worden. Met het in werking treden van de nieuwe Europese fytosanitaire richtlijn per 1 januari 2005 bepaalt de computer welke zending wordt gecontroleerd.

Ook kan er in de toekomst een verschuiving plaatsvinden voor wat betreft de locatie van de controles. Momenteel vinden de controles veelal plaats op verschillende terminals in de haven. Mogelijk worden in de toekomst controles veel meer geconcentreerd op bepaalde plekken. Het is denkbaar dat de controlepoort op de terminal wordt verplaatst naar een controlepoort voor het gehele 'deep sea' cluster op de Maasvlakte. Alle lading die in- en uitgaat wordt dan door één fysieke poort geleid. Ter plaatse kunnen de verschillende toezichthouders hun controlerende taken gezamenlijk uitvoeren.

Verder wordt verwacht dat controlewerkzaamheden steeds meer zullen verschuiven van de plaats van aankomst naar de plaats van vertrek. Dit past volledig in de filosofie van de ketenbenadering zoals geschetst in paragraaf 2.4.4. Stuwadoors zouden voor inscheeping de inhoud van alle containers kunnen scannen. Wanneer de containers vrijgegeven worden, vindt inscheeping plaats. In principe is er op de plaats van bestemming geen controle meer nodig wanneer men er zeker van is dat de container niet open is geweest of dat het schip niet van zijn route is afgeweken. Indien een toezichthouder dit toch wenst te controleren zouden de scangegevens opgevraagd kunnen worden zodat ruim voor de aankomst van het schip reeds duidelijk is of controle echt noodzakelijk is. Deze aanpak vereist de inzet van moderne techniek (bijvoorbeeld informatiechips in containers en het aanbrengen van zogenaamde Security seals) en goede afspraken tussen partijen die deel uit maken van de logistieke keten.

2.5.4 SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS EN MARKTPARTIJEN

Naar verwachting gaan toezichthouders in de Rotterdamse haven in de toekomst intensiever samenwerken. Mede ondersteund door communicatie- en informatiesystemen zal de uitwisseling van informatie over de dagelijkse controlepraktijk. Mogelijk leidt dit tot betere onderlinge afstemming van controles. Tevens wordt aangenomen dat de rol van de Douane als centrale toezichthouder groter wordt. Het merendeel van de controles kan door of via de Douane worden afgedaan. Alleen daar waar specifieke kennis noodzakelijk is, schakelt de Douane andere controlediensten in. Daarnaast wordt verondersteld dat het aantal toezichthouders zal afnemen. Momenteel is een groot aantal reorganisaties gaande. Getracht wordt om toezichthouders met min of meer gelijke aandachtsgebieden organisatorisch te vervlechten. Een concreet voorbeeld daarvan is de samenvoeging van de RVV en de KvW per 1 januari 2006.

Het uitgangspunt is dat de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in de toekomst geïntensiveerd wordt. In paragraaf 2.2 is aangegeven dat de aandacht van de Douane verschuift van controles van aangiftegegevens naar controles van administratieve systemen van marktpartijen. Risicobeheersing staat hierbij centraal. Naar verwachting zullen meerdere marktpartijen in de toekomst de status van *Authentic Economic Operator* (AEO) verwerven. Dit is een wettelijke status die het mogelijk maakt dat marktpartijen voor een belangrijk deel zelf controles uitvoeren. Om in aanmerking te komen voor dit type toezicht moet de marktpartij een protocol hebben met daarin een beschrijving van belangrijke controlepunten en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. De toezichthouder kijkt of het protocol gehanteerd wordt en of de kwaliteit die in het protocol wordt beschreven gehaald wordt. Dit betekent dat het handhavingregime van de toezichthouder bepaald wordt door de mate waarin een marktpartij de regels naleeft. Bij een hoge mate van naleving geldt een lichter handhavingregime en omgekeerd. De termen die voor deze vorm van toezicht lopen uiteen. Voorbeelden zijn: toezicht op toezicht, toezicht op controle, certificering, *trusted supply*, keurmerken en horizontaal toezicht.

2.5.5 INFORMATIE EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE (ICT)

Als belangrijke ontwikkeling wordt de invoering van het *Port Community System* (PCS) voor de Rotterdamse haven genoemd. Port Info Link (een onderdeel van het Havenbedrijf Rotterdam) is bezig

met de opzet hiervan. Eind 2004 is de eerste fase hiervan in gebruik genomen. Deze fase betreft de communicatie van het bedrijfsleven met de Douane en het Havenbedrijf. Op termijn is het de bedoeling dat er een centrale database gecreëerd wordt waar ook de transporterende partijen hun gegevens kunnen uithalen. De verwachting is dat het PCS zal leiden tot beter op elkaar afgestemde plannings van overheid en bedrijfsleven. Mede als gevolg hiervan wordt voorzien dat toezichthouders in toenemende mate elektronisch gaan werken (bijvoorbeeld door papierloos aangeven). De afname van de papierstroom en de mogelijkheden om (controle)gegevens sneller uit te wisselen en af te stemmen zal de marktgerichtheid naar verwachting bevorderen. Een succesvol voorbeeld van elektronische samenwerking tussen PD, RVV en Douane is CLIENT. Dit project richt de informatiestromen en controleprocessen bij het binnenkomen van landbouwgoederen zodanig in dat daarmee de administratieve en logistieke processen bij zowel overheid als bedrijfsleven verbeteren. Gegevens-elementen uit de EDI-berichten aan Douane, kunnen door de ladingbelanghebbende worden hergebruikt in de EDI-berichten waarmee een inspectie wordt aangevraagd bij PD of RVV.

2.6 BESCHOUWING

In de voorgaande paragrafen is een beschrijving gegeven van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Er is aandacht besteed aan de achtergrond en doelstelling van de configuraties, de gehanteerde werkwijze, de betrokken marktpartijen en toezichthouders en de wijze waarop de onderlinge samenwerking vorm krijgt. Eveneens is aandacht besteed aan trends en ontwikkelingen op het gebied van toezicht in de Rotterdamse haven.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat er een groot aantal toezichthouders betrokken is bij het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven. Het gaat in totaal om 19 organisaties die toezicht uitoefenen op marktpartijen als rederijen, expediteurs, verladers en cargadoors (voor nadere details over deze 19 toezichthouders wordt verwezen naar bijlage 5). In figuur 2.5 is aangegeven welke toezichthouders in welke toezichtconfiguraties actief zijn.

| | TOEZICHTHOUDER | BEVOEGD GEZAG | GRENS | SAFETY | SECURITY | MILIEU |
|----|---|-------------------------|-------|--------|----------|--------|
| 1 | Douane | Min. Financiën | X | | X | |
| 2 | VWA / Rijksdienst keuring Vee en Vlees | Min. LNV | X | | | |
| 3 | VWA / Keuringsdienst van Waren | Min. LNV | X | | | |
| 4 | Plantenziektenkundige Dienst | Min. LNV | X | | | |
| 5 | Algemene Inspectiedienst | Min. LNV | X | | | |
| 6 | Inspectie Verkeer en Waterstaat | Min. V&W | X | X | X | |
| 7 | Divisie Havenmeester Havenbedrijf R'dam | Gem. R'dam/Min. V&W | | X | X | |
| 8 | VR0M-Inspectie | Min. VR0M | X | X | | |
| 9 | Inspectie Cultuurbezit | Min. OCW | X | | | |
| 10 | Rijkswaterstaat | Min. V&W | | | | X |
| 11 | DCMR Milieudienst Rijnmond | Gem. regeling/Min. VR0M | | | | X |
| 12 | Arbeidsinspectie | Min. SZW | | X | | |
| 13 | Inspectie voor de Gezondheidszorg | Min. VWS | X | | | |
| 14 | FIOD-ECD | Min. Financiën | X | | | |
| 15 | Zeehavenpolitie | Gem. R'dam / OM | X | X | X | |
| 16 | Koninklijke Marechaussee | Min. Defensie | | X | | |
| 17 | KLPD | Min. BZK | X | X | X | |
| 18 | Brandweer | Gem. Regeling RHRR | | | | X |
| 19 | Kustwacht | Min. V&W en Min. Def. | | X | | |

Figuur 2.5: betrokken toezichthouders bij veiligheid in de Rotterdamse haven

Uit bovenstaand figuur blijkt dat er zowel in de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security sprake is van meervoudig toezicht. Volgens Hoogendoorn (2002) is hiervan sprake wanneer er meer dan één toezichthouder betrokken is bij een onder toezicht gestelde. Daarvan is in dit geval sprake. In alle configuraties zijn er meerdere toezichthouders actief die veelal vanuit een bepaalde invalshoek toezicht houden op marktpartijen. Uit figuur 2.5 blijkt tevens dat een aantal toezichthouders binnen meerdere toezichtconfiguraties actief is. Het grootste deel van de toezichthouders heeft louter toezichthoudende taken. Strikt genomen is een aantal van de bovenstaande toezichthouders te beschouwen als handhaver. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de KLPD en de Zeehavenpolitie. Zij komen alleen in actie bij het opsporen van strafbare feiten. Een aantal andere toezichthouders zoals de DHMR en de AID hebben bevoegdheden als toezichthouder en als handhaver. Om een compleet beeld te krijgen van het toezicht op en de handhaving van veiligheid in de Rotterdamse haven zijn deze partijen in dit hoofdstuk behandeld. Op grond van dezelfde reden is een

beschrijving gegeven van de Klassenbureaus terwijl dit feitelijk private toezichthouders zijn. Benadrukt wordt dat dit onderzoek zich uitsluitend richt op de publieke toezichthouders.

Uit figuur 2.5 blijkt dat bij de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles twaalf toezichthouders betrokken zijn, bij Safety acht en bij Security vijf. Hieruit valt af te leiden dat de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles een dominanter karakter heeft in de Rotterdamse haven dan de toezichtconfiguraties Safety en Security. Deze stelling wordt gestaafd door de beschrijving van de toezichtconfiguraties in dit hoofdstuk. De procedures die in het kader van Buitengrenscontroles gehanteerd worden, zijn aanzienlijk complexer dan de procedures bij Safety en Security. Ook blijkt dat er rondom de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles aanzienlijk meer overleg plaatsvindt tussen toezichthouders en marktpartijen dan dat bij de configuraties Safety en Security het geval is. Hetzelfde geldt ook voor aandacht in de media. Wanneer er aandacht besteed wordt aan een incident of een conflict tussen toezichthouders en marktpartijen dan heeft dat veelal betrekking op de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles.

In bovenstaand figuur is ook een nieuwe toezichtconfiguratie toegevoegd, namelijk milieu. Uit de beschrijving van de toezichtconfiguraties blijkt dat de DCMR, de Brandweer en Rijkswaterstaat betrokken zijn bij de toezichtconfiguratie Safety. Wanneer de in dit onderzoek gehanteerde definitie van deze toezichtconfiguratie strikt gehanteerd wordt, dienen deze toezichthouders buiten beschouwing te blijven. In dit onderzoek wordt Safety gedefinieerd als het toezicht op het schip, de bemanning en de lading. De DCMR en Rijkswaterstaat houden respectievelijk toezicht op inrichtingen en installaties in het havengebied op basis van de Wet Milieubeheer en op de kwaliteit van het oppervlakte water in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De Brandweer speelt als toezichthouder een rol bij het adviseren van de gemeente Rotterdam over de afgifte van gebruiksvergunningen ten behoeve van inrichtingen. Deze toezichthouders houdt geen toezicht op het schip, de bemanning en de lading. Voor de volledigheid zijn de partijen in dit hoofdstuk genoemd en zijn ze opgenomen in het schema.

3. MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT

3.1 INLEIDING

Uit het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 valt af te leiden dat de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven moet worden versterkt. Toezichthouders moeten beter inspelen op de belangen van de marktpartijen die onder toezicht gesteld zijn. In dit deel van het onderzoek wordt beschouwd hoe 'marktgericht toezicht' moet worden gedefinieerd. Op het eerste gezicht lijkt hiervan sprake wanneer toezichthouders optimaal inspelen op de belangen van marktpartijen zonder afbreuk te doen aan het doel waarvoor het toezicht in het leven geroepen is. Een manier om tegemoet te komen aan de belangen van marktpartijen is door het toezicht zo optimaal mogelijk in te passen binnen het logistieke proces. Op het eerste gezicht lijkt hier sprake van een spanningsveld. Wanneer toezichthouders teveel inspelen op private belangen zou dit ten koste kunnen gaan van collectieve belangen. In dit hoofdstuk wordt beschouwd hoe het fenomeen toezicht zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Vervolgens wordt bekeken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan marktgericht toezicht.

3.2 ONTWIKKELINGEN RONDOM TOEZICHT IN DE PERIODE 1990 TOT HEDEN

De Algemene Rekenkamer voert al geruime tijd onderzoek uit naar het functioneren van publieke toezichthouders. In 1990 verscheen een rapport als resultaat van een onderzoek naar het functioneren van 29 toezichthouders. De drie hoofdconclusies van de Rekenkamer luiden als volgt:

- Bij een groot aantal toezichthouders waren de interne en externe condities onvoldoende om een toereikend niveau van handhaving te verzekeren;
- Het managementinstrumentarium van een groot aantal in het onderzoek betrokken toezichthouders was onvoldoende ontwikkeld om een toereikend niveau van handhaving te verzekeren;
- Indien het kabinet aan handhaving hoge prioriteit wilde toekennen, was intensieve aandacht van kabinet en Tweede Kamer noodzakelijk voor inspecties als instrument voor handhaving.

In de tien jaar na dit onderzoek heeft de Rekenkamer bijna jaarlijks het functioneren van een publieke toezichthouder onder de loep genomen. Aanvankelijk was de aandacht in de onderzoeken van de Rekenkamer vooral gericht op de planning en werkwijze van de toezichthouders. Daarna verschoof de aandacht meer naar de geleverde prestaties. Vaak moest de Rekenkamer constateren dat informatie hierover ontbrak. In de meeste onderzoeken werd ook naar handhaving door toezichthouders gekeken. Vaak geconstateerde problemen waren:

- Het geheel van te handhaven wettelijke voorschriften werd onvoldoende afgedekt;
- Er ontbraken beargumenteerde prioriteiten in het handhavingprogramma van de betreffende dienst;
- Toezichthouders werkten niet of nauwelijks samen.

In 2000 kan het functioneren van toezichthouders rekenen op nadrukkelijke aandacht van het kabinet. Recente calamiteiten en het daaropvolgende onderzoek hebben geleid tot kabinetsstandpunten over het functioneren van toezichthouders en de mogelijkheden ter verbetering hiervan. Na de vuurwerkramp in Enschede (13 mei 2000) trok het kabinet de conclusie dat de rijksoverheid tekortgeschoten was, niet alleen in haar rol van (mede)verantwoordelijke voor de regelgeving voor vuurwerk, maar ook in haar rol als adviseur, vergunningverlener en toezichthouder. Een van de lessen die werd getrokken was dat de overheid moet zorgdragen voor heldere, eenduidige regelgeving en voor goed toezicht en consequente handhaving. Ook na de cafébrand in Volendam (1 januari 2001) stak het kabinet de hand in eigen boezem. De Rekenkamer werd gevraagd onderzoek te doen naar het functioneren van Rijksinspecties. Uit het eindrapport dat in 2001 verscheen, bleek het belangrijkste knelpunt bij het functioneren van de toezichthouders de gebrekkige doelgerichtheid van hun activiteiten. De Rekenkamer is van mening dat de toezichthouders een handhavingsniveau voor relevante wet- en regelgeving moeten vaststellen voordat er prioriteiten gesteld worden. Dit betekent dat handhavingsactiviteiten moeten worden afgestemd op het nalevingsniveau dat de minister bereiken wil. De prioriteitsstelling dient op een dergelijk volledig overzicht gebaseerd te zijn, zodat inzichtelijk is waar, gegeven de capaciteit van de inspecties, de benodigde handhavingsniveaus wél, en waar ze níet gerealiseerd kunnen worden. De Rekenkamer stelt in haar rapport vast dat de toezichthouders bij het stellen van prioriteiten geen rekening houden met een gewenst nalevingsniveau en een daaraan gekoppeld handhavingsniveau. De werkplannen die de toezichthouders aan de ministers voorleggen ter goedkeuring bevatten alleen een overzicht wat er met de beperkte mensen en middelen wél gedaan kan worden, maar niet wat wordt nagelaten. Gelet op de beperkte capaciteit van de toezichthouders dient dit transparant te zijn.

De Rekenkamer vindt ook dat de toezichthouders moeten bijhouden wat het feitelijke nalevingsniveau is, en ook wat de bijdrage van hun eigen activiteiten daaraan is. Op deze wijze kan de toezichthouder haar handhavingsbeleid, indien nodig, onderbouwd aanpassen. Belangrijke bron van informatie voor het vaststellen van de feitelijke nalevingsniveaus vormen de bevindingen van de toezichthouders over naleving en overtredingen. De Rekenkamer is van mening dat toezichthouders hun bevindingen, oordelen en toekomstige vervolgactiviteiten zo expliciet mogelijk moeten maken. Als zodanig ontstaat er inzicht in de mate waarin al dan niet verbeteringen optreden.

Al eerder, een maand voor de vuurwerkcramp in Enschede, formuleerde het kabinet uitgangspunten voor een meer offensief handhavingsbeleid. Het kabinet bouwde hierbij voort op de door haar geformuleerde visie op rijksinspecties. De versterking van de samenwerking tussen toezichthouders en de verdere professionalisering hiervan werden als punten voor verbetering naar voren gebracht. Na het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer in 2001 heeft het kabinet zich uitgesproken over de toezichtfunctie. Het kabinet wilde dat er algemene eisen gesteld werden aan de positionering en inrichting van het toezicht. De toezichthouder werd als een belangrijke organisatievorm van toezicht beschouwd maar toezichthouders hoeven niet noodzakelijkerwijs zelf alle kernactiviteiten van toezicht uit te oefenen. Het kabinetsstandpunt bevat een checklist voor de inrichting van een toezichtarrangement. De belangrijkste worden hieronder opgesomd:

- **Overzicht wet- en regelgeving.** Een toezichthouder moet weten op basis van welke wet- en regelgeving taken verricht worden. De toezichthouders dienen inzichtelijk te maken aan welke wetten en taken zij prioriteit geven en welke wetten en taken geen prioriteit hebben.
- **Registratie objecten van toezicht.** Als een toezichthouder zijn werk naar behoren wil verrichten, is het noodzakelijk dat er goed zicht bestaat op de inspectieobjecten. De toezichthouders dienen de effectiviteit van hun handhavingsbeleid te meten.
- **Handhavingsniveau.** Het dient duidelijk te zijn op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dient te worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een gewenst nalevingsniveau. De toezichthouders dienen per wet een beoogd handhavingsniveau vast te stellen en hun handhavingsactiviteiten daarop af te stemmen.
- **Handhavingsbeleid.** Op grond van een vastgesteld handhavingsniveau kan een inspectie een handhavingsbeleid bepalen. Dit geeft inzicht in wat door wie met welke frequentie moet worden gedaan om het gewenste niveau te realiseren. Om in gelijke gevallen van normafwijking op dezelfde manier op te treden dient vastgelegd te worden wat er gebeurt bij normafwijking.
- **Risicoanalyse.** Omdat een toezichthouder doorgaans niet over voldoende mensen en middelen beschikt om het totale opgedragen werkpakket uit te voeren, moeten keuzes worden gemaakt. Een inspectie moet prioriteiten stellen zodat de geselecteerde hoeveelheid werk uitvoerbaar is.
- **Werkplan.** Op basis van een goedgekeurde prioriteitenstelling kan een inspectie een werkplan opstellen. Dit werkplan dient aan de betrokken minister ter goedkeuring te worden voorgelegd.
- **Verantwoording.** De toezichthouders dienen jaarlijks verantwoording af te leggen aan de minister over hun handhavingsactiviteiten en over de feitelijke naleving zoals die geconstateerd is.

ACTIEPROGRAMMA ANDERE OVERHEID

Het kabinet Balkenende II heeft in november 2003 de kabinetsvisie 'Andere Overheid' met een bijbehorend Actieprogramma vastgesteld. Hierin wordt betoogd dat in tal van maatschappelijke sectoren het primaire toezicht vooral kan worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. De rol van de overheid als toezichthouder wordt een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks en balances op de verschillende terreinen van overheidszorg. In dit systeem dient de overheid geen nauwkeurig uitgeschreven regels tot stand te brengen, maar kan zij volstaan met globale maar fundamentele regels die de randvoorwaarden bevatten van hetgeen vereist is. Het is aan maatschappelijke instellingen, beroepsgroepen of marktpartijen om die regels nader uit te werken rekening houdend met de omstandigheden die op de eigen situatie van toepassing is. Deze uitwerking kan, bij de aanwezigheid van een publiek belang, niet vrijblijvend zijn, maar dient voldoende waarborgen te bevatten. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten zoals certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. Een doordacht gebruik van moderne ICT zoals internet biedt belangrijke nieuwe mogelijkheden om effectieve horizontale verantwoordingsrelaties te creëren.

Daarnaast wil het kabinet de versnippering van het toezicht terugdringen door de werkverdeling en samenhang tussen toezichthouders kritisch te bezien. In dit verband zal onder meer een inventarisatie

worden gemaakt van onderlinge tegenstrijdigheden in de regelgeving op diverse terreinen. Het kabinet acht het van belang dat de transparantie van de toezichthouders aanmerkelijk wordt vergroot. Dit vraagt om meer actieve openbaarheid. Daarnaast moet de versnippering van het toezicht worden teruggedrongen door bundeling en samenwerking. Het kabinet heeft op grond van de huidige kaderstellende visie op toezicht (2001), al een nieuw traject gestart, waarbij de toezichtarrangementen worden geëvalueerd en getoetst aan de hand van de Checklist Toezicht (2002). Naar verwachting wordt in 2005 een nieuwe rijksbrede visie op het toezicht te presenteren. Het uitgangspunt hierbij wordt gevormd door toezichtarrangementen met een grote rol voor burgers, bedrijven en instellingen.

Een overheid die minder en anders gaat regelen, dient meer verantwoordelijkheden over te brengen naar maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Een belangrijke mogelijkheid om dit te realiseren is het gebruik van zelfregulering (al dan niet binnen een wettelijk kader). In een groot aantal beleidsdossiers biedt zelfregulering waardevolle mogelijkheden om marktpartijen en burgers een grotere rol te geven bij het opstellen, toezicht houden en handhaven van regels. Er zijn echter ook vraagstukken waar zelfregulering zich niet voor leent. In de rapportage 'Vreemde Ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen' (2004) wordt dit principe nader uitgewerkt. Dit resulteert in een afwegingskader dat helpt om de mogelijkheden voor het inschakelen van burgers en/of bedrijven in kaart te brengen. De toepassing van het kader beslaat vier stappen.

1. Baken het publiek belang af en identificeer wie bij de borging daarvan een rol kan spelen.
2. Toets de mogelijkheid en wenselijkheid van de inzet van vreemde ogen in het toezichtstraject.
3. Formuleer een aantal opties voor de invulling van het toezichtarrangement.
4. Kies het toezichtarrangement dat het publiek belang het meest effectief en efficiënt borgt.

Het kabinet wil nagaan of er per domein van toezicht een op maat gesneden toezichtskader kan worden opgesteld dat leidt tot een slimmere werkverdeling tussen toezichthouders onderling, een afname van de toezichtlast voor het bedrijfsleven en een verbeterde informatievoorziening naar en betrokkenheid van de burger. Hiertoe zal een nadere verkenning worden uitgevoerd om de verschillende toezichthouders opdracht te kunnen geven tot gezamenlijke inspecties van bedrijven, zodanig dat daarmee alle aspecten van de regelgeving waarmee die bedrijven geconfronteerd worden, in één keer kunnen worden geïnspecteerd (VROM, 2004). Daarnaast wordt aan de toezichthouders gevraagd een inventarisatie te maken van onderlinge tegenstrijdigheden in beleidsregels. De rapportage wordt voorzien van een plan van aanpak dat erop gericht is die tegenstrijdigheden weg te nemen. De gezamenlijke bedrijfsbezoeken moeten duidelijk maken welke winst te behalen is. Winst betekent: een lagere administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven en een efficiënter én effectief toezicht. Uit het project moeten aanbevelingen komen om de kwaliteit van de inspecties zo hoog mogelijk te maken. Ook moeten eventuele tegenstrijdige eisen aan bedrijven in kaart worden gebracht. Tenslotte moeten er aanbevelingen komen welke verbeteringen in de toekomst blijvend kunnen worden doorgevoerd.

3.3 MARKTGERICHT TOEZICHT

In 2001 heeft de werkgroep MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) het rapport 'Toezicht op het Bedrijfsleven' uitgebracht. Dit rapport gaat in op de wijze waarop effectief toezicht gecombineerd kan worden met zo min mogelijk lasten voor de onder toezicht gestelde. De werkgroep richt zich op de doelmatigheid van het toezicht. Doelmatiger opereren zorgt voor een betere borging van het betrokken publieke belang en voor lagere lasten voor degenen die verplicht zijn daaraan mee te werken. De werkgroep komt tot de conclusie dat een generieke analyse en aanpak van de toezichtlasten minder zinvol is. Daarvoor zijn de verschijningsvormen van het toezicht te complex en te divers. Een effectieve aanpak vraagt om een afzonderlijke analyse per toezichtssituatie waarbij de kenmerken van de specifieke situatie eerst grondig onderzocht worden. Om een dergelijke doorlichting op gestructureerde wijze mogelijk te maken is het instrument 'Meetlat Toezichtlasten' ontwikkeld. Dit instrument biedt ondernemers, toezichthouders en betrokken bestuursorganen de mogelijkheid ondoelmatigheden in het optreden van toezichthouders in kaart te brengen. De basis van het instrument is een normatief kader dat aangeeft waaraan de organisatie en werkwijze van de toezichthouder moeten voldoen vanuit het oogpunt van doelmatigheid, transparantie, afstemming, gelijkheid en lasten. Centraal staan de 'onnodige' toezichtlasten. Het gaat om lasten die te vermijden zijn doordat toezichthouders hun werk anders organiseren, hun organisatie anders inrichten of hun beleidsvrijheid anders invullen. Het ijkpunt van de meetlat is het 'normatief kader voor doelmatig toezicht', een stelsel van richtlijnen voor doelmatig optreden van toezichthouders. Uitgangspunt van het normatief kader is dat een doelmatige toezichthouder zijn (toezichts)doelen met zo min mogelijk lasten bereikt. Dit vergt zelfreflectie van de toezichthouder met betrekking tot het nut en de noodzaak van acties en de vermijdbaarheid van lasten. Zie figuur 3.1 voor een overzicht van het normatief kader.

Een doelmatig toezichthouder opereert effectief en bereikt zijn doel met zo min mogelijk lasten voor de onder zijn toezicht vallende bedrijven. Hiertoe voldoet hij aan de volgende criteria:

1. **Minimale lasten:** de toezichthouder zorgt voor een zodanige inrichting van de activiteiten dat de lasten zo klein mogelijk zijn. Daartoe beschikt hij over inzicht in de proportionaliteit van de lasten.
 - Is de duur van het toezicht efficiënt? Kan het korter?
 - Zijn de eisen die de toezichthouder stelt niet strenger dan noodzakelijk?
 - Is er een andere en betere manier om het toezicht te organiseren? Zo ja hoe?
2. **Uniformiteit:** de toezichthouder biedt garanties dat gelijke situaties op een gelijke manier worden behandeld.
 - Worden bedrijven in uw sector in gelijke gevallen gelijk behandeld?
 - Is de toezichthouder consistent in de toepassing van de wet- en regelgeving waarop het toezicht is gebaseerd?
3. **Afstemming met andere toezichthouders:** de toezichthouder voorkomt onnodige overlap van activiteiten met andere toezichthouders.
 - Stelt de toezichthouder eisen die tegenstrijdig zijn met de eisen van andere toezichthouders?
 - Kennen de betreffende betrokken toezichthouders elkaars activiteiten?
 - Stemmen deze toezichthouders hun activiteiten en eisen met elkaar af?
4. **Kostenbewuste invulling beleidsruimte:** bij de invulling van beleidsruimte houdt de toezichthouder zoveel mogelijk rekening met de kosten voor het bedrijf.
 - Laat de toezichthouder alternatieven toe voor het voldoen aan de door hem gestelde eisen?
 - Voert de toezichthouder overleg met u om de door hem opgelegde maatregelen te kunnen realiseren?
 - Communiqueert de toezichthouder over wijzigingen hierin?
5. **Inzichtelijkheid:** de toezichthouder verschaft bedrijven inzicht in nut, noodzaak en resultaten van de toezichtinspanningen.
 - Communiqueert de toezichthouder over zijn wettelijke taakstelling, zijn werkwijze, zijn beleid, de gehanteerde normen en mogelijk te nemen maatregelen?
 - Communiqueert de toezichthouder over wijzigingen hierin?
6. **Vermogen tot zelfreflectie:** de toezichthouder is ontvankelijk voor signalen die nopen tot een heroverweging van de werkzaamheden om de toezichtlasten te kunnen verminderen.
 - Vraagt de toezichthouder regelmatig naar uw opvattingen over zijn werkwijze en beleid?
 - Doet de toezichthouder iets met die opvattingen? Zo nee, legt hij uit waarom niet?
 - Heeft de toezichthouder een vaste procedure om met opvattingen en/of klachten van uw bedrijf om te gaan?

Bron: Ministerie van Economische Zaken (2002) en de werkgroep MDW (2001)

Figuur 3.1: normatief kader met zes criteria voor effectief en doelmatig toezicht

Het gewenste resultaat van het normatief kader is een toezichthouder die zijn bedrijfsvoering op orde heeft, de beschikbare middelen gericht en kostenefficiënt inzet, waar mogelijk samenwerkt met andere toezichthouders en in zijn optreden de lasten voor de rekening van de betrokken bedrijven waar mogelijk beperkt. In feite heeft dit betrekking op de activiteiten van de toezichthouder op drie terreinen:

1. Het bedrijfsproces van de toezichthouder;
2. De samenwerking met andere toezichthouders;
3. De relatie met de marktpartijen.

3.3.1 HET BEDRIJFSPROCES VAN DE TOEZICHTHOUDER

Het bedrijfsproces van de toezichthouder dient zodanig georganiseerd en uitgevoerd te worden dat de lasten voor de betrokken bedrijven waar mogelijk worden beperkt. De administratieve organisatie binnen toezichthouders dient helder aan te geven waar functionarissen op moeten letten bij de controle op de naleving van de voorschriften, de uitvoering van onderzoek en de vervolgstappen die worden

gezet bij afwijkingen van de voorschriften. Daartoe dienen eenduidige werkinstructies te bestaan, gericht op uniforme procedures bij controlewerkzaamheden. Intern moet ook op de naleving hiervan worden toegezien. De beschreven procedures en maatregelen in de werkinstructies dienen evenredig te zijn aan het te bereiken doel en dienen rekening te houden met de omstandigheden waarin de onder toezicht gestelde marktpartijen functioneren.

3.3.2 SAMENWERKING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

In de samenwerking met andere toezichthouders dienen overlap in de controlewerkzaamheden en strijdigheid in aanwijzingen voorkomen te worden. Daarnaast kan het uitwisselen van bevindingen, informatie, werkmethoden, controlepunten, standaardprocedures bij aanwijzingen en procedures bij interventie bijdragen aan het identificeren van mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het toezicht. Waar mogelijk zou deze afstemming moeten resulteren in het gezamenlijk optrekken van toezichthouders bij de uitvoering van controles en/of het onderling uitwisselen van de resultaten van de controles.

3.3.3 DE RELATIE MET DE MARKTPARTIJEN

De relatie met de marktpartijen staat in het normatieve kader centraal. Het gaat er om of de toezichthouder alles in het werk stelt om de lasten voor de marktpartijen zoveel mogelijk te beperken. Voorwaarde hiervoor dat de toezichthouder ook welke lasten hij veroorzaakt. In het kader van het kabinetsinitiatief om de administratieve lasten terug te dringen zouden deze lasten bekend gemaakt moeten worden aan de onder toezicht gestelde marktpartijen en aan de opdrachtgever via het jaarverslag. Een centraal punt in de relatie met de bedrijven is de noodzaak van open communicatie waarin zoveel mogelijk duidelijk wordt gemaakt wat het bedrijf van de toezichthouder mag verwachten. Een dergelijke open communicatie betekent ook dat de toezichthouder openstaat voor kritiek van het bedrijfsleven en suggesties voor verbetering ter harte neemt.

In aansluiting op het laatste criterium mag van een toezichthouder worden verwacht dat werkprocessen periodiek geëvalueerd worden om te zien of deze nog aansluiten bij de stand der techniek en de actuele inzichten met betrekking tot bedrijfsvoering. Hierbij zouden de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ICT) kunnen worden benut. ICT heeft bijvoorbeeld in de procesindustrie de mogelijkheid geboden om op andere wijze (bijv. op afstand) ingewikkelde productieprocessen te beheren, te controleren en aan te sturen. Gebruikmaking van de ICT mogelijkheden zou een vermindering van de administratieve lasten van het toezicht kunnen betekenen. Daarnaast zorgt het actuele thema 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' dat veel marktpartijen zorgvuldig willen omgaan met de maatschappelijke belangen die door hun activiteiten worden geraakt. Deze ontwikkeling zou tot vormen van zelfregulering kunnen leiden, waarbij deze maatschappelijke belangen worden geïnternaliseerd door de marktpartijen. Toezichthouders zouden een dergelijke vorm van zelfregulering kunnen verdisconteren in hun toezichtbeleid, hetgeen tot vermindering van de toezichtlasten kan leiden.

OVERZICHT VRAGEN PER CRITERIUM VAN HET NORMATIEF KADER

Om inzicht te krijgen in de mate waarin toezichthouders invulling geven aan het normatief kader is een tweetal vragenlijsten opgesteld. Een vragenlijst voor onder toezicht gestelde marktpartijen (zie bijlage 6) en een vragenlijst voor toezichthouders (zie bijlage 7). De ingevulde vragenlijsten geven informatie over de mate waarin wordt voldaan aan de verschillende toetsingscriteria door de toezichthouder. In de onderstaande tabel is aangegeven welke vragen corresponderen met welk criterium. Met behulp hiervan kan vervolgens de Tafel van Toezichtlasten worden ingevuld.

| Criterium | Corresponderende vraag B = vragenlijst marktpartijen T = vragenlijst toezichthouders |
|--|---|
| Minimale lasten | B3, B4, B10, B13, B15, T1, T8, T9, T11, T12, T14 |
| Uniformiteit | B9, B12, T4, T5, T7 |
| Afstemming tussen toezichthouders | B16, B17, B18, T17-T22 |
| Kostenbewuste invulling beleidsruimte | B14, B23, B24, T10 |
| Inzichtelijkheid | B5-8, B11, B19, T6, T10, T15, T16 |
| Vermogen tot zelfreflectie | B20, B21, B22, T13, T15, T16 |

Figuur 3.2: overzicht vragen per criterium van het normatief kader

DE TAFEL VAN DE TOEZICHTLASTEN

Om de marktgerichtheid te beoordelen is een beoordelingsschema, de zogenaamde 'Tafel van Toezichtlasten' ontwikkeld. Dit schema gaat uit van een vierpuntsschaal waarbij afhankelijk van de aard van de afwijkingen een score aan het optreden van de toezichthouders wordt toegekend.

| | A Geen aanwijzingen voor tekortkomingen | B Incidentele Tekortkomingen | C Terugkerende tekortkomingen | D Structurele Tekortkomingen |
|--|---|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Minimale lasten | | | | |
| Uniformiteit | | | | |
| Afstemming tussen toezichthouders | | | | |
| Kostenbewuste invulling beleidsruimte | | | | |
| Inzichtelijkheid | | | | |
| Vermogen tot zelfreflectie | | | | |

Figuur 3.3: tafel van toezichtlasten

Een toezichthouder die voldoet aan de criteria in het normatieve kader scoort steeds A-tjes. Indien op incidentele basis afwijkingen van de ideale score worden geconstateerd wordt een B-score toegekend. Dit vertaalt zich in het oordeel dat de toezichthouder volgens de desbetreffende norm meestal overeenkomstig de criteria in het normatieve kader handelt, maar dat wel eens afwijkingen voorkomen. Dit behoort de toezichthouder aanleiding te geven om extra aandacht te besteden aan de eenduidigheid in het optreden van zijn functionarissen. Indien sprake is van herhaalde afwijkingen wordt een C-score toegekend. Er is dan sprake van een patroon in de afwijkingen. Van de toezichthouder mogen dan verdergaande maatregelen worden verwacht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een (her)formulering van de gedragsvoorschriften en/of extra scholing van functionarissen op het gebied van toezicht en beoordeling. Een D-score wordt toegekend wanneer er sprake is van een afwijking van structurele aard. Een dergelijke score geeft dan ook aan dat er waarschijnlijk in de organisatie van het werk van de toezichthouder 'weeffouten' zitten, die steeds weer tot afwijkingen van de norm leiden. De toezichthouder zou daarop zijn werkorganisatie moeten doorlichten en organisatorische maatregelen nemen om die weeffouten weg te nemen.

3.4 BESCHOUWING

Uit dit hoofdstuk blijkt dat toezicht de laatste jaren een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. In de jaren negentig was er relatief weinig aandacht voor dit fenomeen. Toezicht vormde toen het exclusieve domein van de toezichthouders. Het gevolg hiervan was dat de toezichthouders ieder op hun eigen manier invulling gaven aan het toezicht. Veelal had de relatie tussen marktpartijen en toezichthouders een verticaal karakter. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de wijze waarop toezicht in deze periode werd uitgeoefend niet altijd voldoende doelgericht was. De wet- en regelgeving waarop toezicht moest worden gehouden, werd onvoldoende afgedekt, er ontbraken beargumenteerde prioriteiten en de toezichthouders werkten niet of nauwelijks samen.

Sinds de gebeurtenissen in Enschede en Volendam heeft het denken over toezicht een aanzienlijke wending genomen. De overheid werd er zich van bewust dat meer aandacht nodig was voor heldere, eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en voor consequente handhaving. Toezicht diende aanzienlijk transparanter te worden. Toezichthouders dienen voortaan op basis van een risicoanalyse aan te geven aan welke wet- en regelgeving zij prioriteit geven. Daarnaast moeten toezichthouders meer inzicht krijgen in de effectiviteit van het toezicht en dient er jaarlijkse verantwoording afgelegd te worden aan het bevoegd gezag. In 2003 werd het actieprogramma Andere Overheid gepresenteerd. Toezicht moet voortaan worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. Toezicht dient een horizontaler karakter te krijgen waarbij de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen moet worden versterkt. De rol van de overheid als toezichthouder wordt een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht door certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. Het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 geeft aan dat de toezichthouders efficiënter moeten werken en beter

moeten inspelen op de belangen van bedrijven. Samenwerking met marktpartijen wordt genoemd als een belangrijk middel om een integrale aanpak te bevorderen. Geconcludeerd wordt dat de visie op toezicht uit deze beleidsnota sterk is beïnvloed door de uitgangspunten van het actieprogramma Andere Overheid.

In dit hoofdstuk is tevens aandacht besteed aan de definitie van marktgericht toezicht. Geconcludeerd wordt dat hiervan sprake is wanneer toezichthouders effectief toezicht combineren met zo min mogelijk lasten voor de onder toezicht gestelde marktpartijen. In dit kader gaat het vooral om de 'onnodige' toezichtlasten die kunnen worden vermeden wanneer toezichthouders hun werk anders organiseren, hun organisatie anders inrichten of hun beleidsvrijheid anders invullen. Om toezicht te toetsen op de mate van marktgerichtheid wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het normatief kader dat ontwikkeld is door het Ministerie van Economische Zaken (2002) en de werkgroep MDW (2001). Dit kader bestaat uit zes criteria. Geconcludeerd wordt dat afhankelijk van de mate waarin de toezichthouders voldoen aan deze criteria de marktgerichtheid van het toezicht toeneemt. Het gaat om de volgende criteria: minimale lasten, uniformiteit, samenwerking met andere toezichthouders, kostenbewuste invulling van beleidsruimte, inzichtelijkheid en feed back. Deze criteria vormen het uitgangspunt voor de gesprekken met respondenten om te bepalen in hoeverre het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht is.

Interessant is de vraag of er voorafgaand aan de gesprekken met de respondenten reeds voorspellingen kunnen worden gedaan over de marktgerichtheid van de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Hiertoe is het noodzakelijk om te achterhalen hoe deze meervoudige toezichtconfiguraties naar verwachting functioneren. Het gaat dan voornamelijk om de interacties die toezichthouders met elkaar aangaan (samenwerken, concurreren, ontwijken) en de gevolgen van deze interacties voor de onder toezicht gestelde marktpartijen. Op basis hiervan kan reeds een inschatting worden gegeven over de mate waarin voldaan wordt aan de bovengenoemde criteria van marktgericht toezicht. Vervolgens kan aan de hand van de gesprekken met de respondenten worden getoetst in hoeverre de toezichtconfiguratie in de praktijk naar verwachting functioneert.

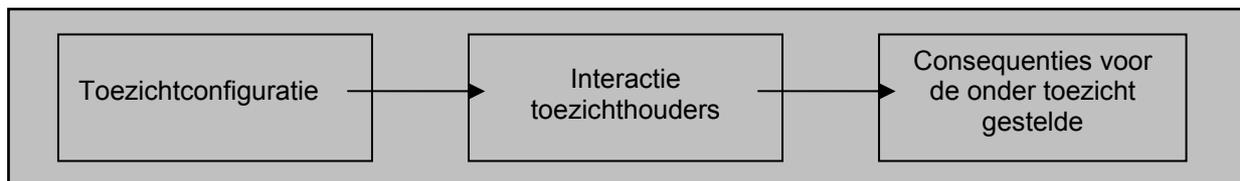
4. MARKTGERICHTHEID VAN MEERVOUDIG TOEZICHT

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk twee zijn de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security beschreven. Hieruit blijkt dat het gaat om meervoudige toezichtconfiguraties. Volgens Hoogendoorn (2002) is hiervan sprake wanneer er meer dan één toezichthouder betrokken is bij een onder toezicht gestelde. Figuur 2.5 (zie paragraaf 2.6) toont aan dat dit het geval is. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke vijf soorten meervoudige toezichtconfiguraties er volgens Hoogendoorn (2002) in theorie te onderscheiden zijn. Interessant is de vraag in welke mate deze toezichtconfiguraties een marktgericht karakter hebben. Afhankelijk van de mate waarin de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security gelijkenis vertonen met de theoretische configuraties kunnen er uitspraken gedaan worden over de marktgerichtheid van het toezicht in de Rotterdamse haven.

Aan de hand van het model van Hoogendoorn (2002) wordt getracht inzicht te krijgen in de wijze waarop verschillende toezichtconfiguraties functioneren. Het gaat hierbij met name over de interacties tussen de betrokken toezichthouders. In een situatie van meervoudig toezicht kunnen toezichthouders bij de uitoefening van hun taak worden gehinderd door andere toezichthouders. Indien dit het geval is, hoe gaan toezichthouders hier dan mee om? Op basis van theoretische toezichtconfiguraties van Hoogendoorn (2002) worden er in dit hoofdstuk per toezichtconfiguratie voorspellingen gedaan over het soort interacties dat zich naar verwachting tussen de toezichthouders zal voordoen. Het kan hierbij gaan om samenwerken, concurreren en/of ontwijken. Deze interacties hebben gevolgen voor de marktpartijen die onder toezicht staan van de betreffende toezichthouders. De marktpartijen worden mogelijk geconfronteerd met toezichthouders die met elkaar concurreren en daardoor tegenstrijdige eisen stellen. De kans is groot dat een marktpartij niet gelijktijdig aan beide eisen kan voldoen en daardoor geconfronteerd wordt met extra lasten. In dit hoofdstuk worden voorspellingen gedaan over de consequenties van interacties tussen toezichthouders voor onder toezicht gestelde marktpartijen.

Het model van Hoogendoorn (2002) staat hieronder schematisch weergegeven:



Figuur 4.1: model meervoudig toezicht (Bron: Hoogendoorn, 2002)

4.2 THEORETISCHE MEERVOUDIGE TOEZICHTCONFIGURATIES

Meervoudig toezicht betekent dat de onder toezicht gestelde met meer dan één toezichthouder te maken krijgt. Hierdoor ontstaat een groot aantal relaties: relaties van de onder toezicht gestelde met zijn toezichthouders en relaties tussen toezichthouders onderling. Dit complex van relaties kan gemodelleerd worden aan de hand van vier variabelen.

4.2.1 ONTSTAAN VAN DE MEERVOUDIGE TOEZICHTCONFIGURATIE

De eerste variabele aan de hand waarvan een meervoudige toezichtconfiguratie kan worden beschreven is de ontstaanswijze. Een configuratie kan in de eerste plaats bewust als zodanig zijn ontworpen. De ontwerper heeft dan verschillende toezichthouders aangewezen voor de bewaking van verschillende belangen bij één en dezelfde onder toezicht gestelde. Voorts heeft de ontwerper ook aangegeven of en in hoeverre de toezichthouders onderlinge relaties zullen onderhouden. Ontworpen meervoudig toezicht vindt zijn neerslag in een arrangement voor meervoudig toezicht. In de tweede plaats kan een configuratie van meervoudig toezicht gegroeid zijn. De toezichthouders en hun onderlinge relaties zijn niet bewust ontworpen. Het is min of meer toevallig dat de onder toezicht gestelde in de praktijk met meer dan één toezichthouder wordt geconfronteerd. Over de onderlinge verhouding tussen de toezichthouders is dan ook niets geregeld.

4.2.2 RICHTING VAN DE RELATIE TUSSEN DE TOEZICHTHOUDERS

De tweede variabele van een meervoudige toezichtconfiguratie is de richting van de relaties tussen de toezichthouders onderling. De richting kan meer verticaal of meer horizontaal van aard zijn. Indien de

relatie meer verticaal van aard is, dan wordt deze ook wel hiërarchisch genoemd. De toezichthouder die min of meer hiërarchisch bovengeschied is, heeft mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de andere toezichthouder(s) die meer ondergeschied is/zijn. Hiermee kan de bovengeschiede toezichthouder waarschijnlijk effectiever, zij het indirect, invloed uitoefenen op de onder toezicht gestelde. Indien de relatie tussen toezichthouders meer horizontaal is, hebben beide toezichthouders in principe evenveel mogelijkheden om elkaar te beïnvloeden. De relatie is in dat geval gelijkwaardig.

4.2.3 VERHOUDING TUSSEN DE OBJECTEN VAN TOEZICHT

De derde variabele is de verhouding tussen de objecten van toezicht. De objecten van toezicht kunnen samenvallen. De toezichthouders richten zich in dat geval op dezelfde besluiten en gedragingen van de onder toezicht gestelde. Daarnaast is het mogelijk dat verschillende toezichthouders met dezelfde onder toezicht gestelde marktpartijen te maken hebben maar dat ze zich op verschillende besluiten en gedragingen richten. De objecten van toezicht zijn dan onderling verschillend.

4.2.4 BELANGEN VAN DE TOEZICHTHOUDERS

De laatste variabele is de verhouding tussen de belangen van de toezichthouders. Onderling kunnen de te behartigen belangen van de toezichthouders elkaar overlappen. De toezichthouders behartigen dan hetzelfde belang. De belangen kunnen ook onderling tegenstrijdig zijn. De belangen onderling kunnen op zichzelf al tegenstrijdig zijn, maar de belangen kunnen zich in de praktijk ook in de vorm van tegenstrijdige eisen manifesteren. Voorts kan de verhouding tussen belangen indifferent zijn. De belangen kunnen dan naast elkaar bestaan zonder dat ze elkaar hinderen.

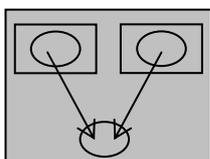
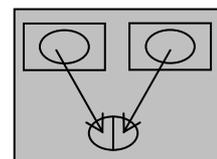
Aan de hand van de vier variabelen kunnen vijf typen meervoudige toezichtconfiguraties worden afgeleid. Figuur 4.2 geeft hiervan een overzicht.

| | Twee objecten, twee belangen | Eén object, twee belangen | Toezicht op toezicht | Arbeidsdeling | Extern / intern toezicht |
|-----------------|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------|---|
| Objecten | Verscheidend | Overlappend | Overlappend | Overlappend | Overlappend |
| Belangen | Tegenstrijdig/ indifferent | Tegenstrijdig/ indifferent | Overlappend | Overlappend | Tegenstrijdig/ indifferent/ overlappend |
| Richting | Horizontaal | Horizontaal | Verticaal | Horizontaal | Verticaal |
| Ontwerp | Ja of Nee | Ja of Nee | Ja | Ja | Ja of Nee |

Figuur 4.2: vijf typen meervoudige toezichtconfiguraties (Bron: Hoogendoorn, 2002)

1. Toezichthouders met verschillende objecten en belangen

De eerste meervoudige toezichtconfiguratie is die waarbij een onder toezicht gestelde te maken heeft met meerdere toezichthouders die zich allebei richten op verschillende objecten, daarbij verschillende belangen behartigen en waarvan de richting van de relatie horizontaal is, voorzover in de praktijk sprake is van een relatie. Die configuratie kan van te voren al dan niet ontworpen zijn.

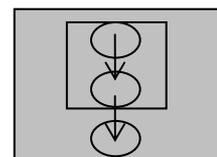


2. Toezichthouders met hetzelfde object en afzonderlijke belangen

De tweede meervoudige toezichtconfiguratie is die waarbij meerdere toezichthouders, al dan niet ingebed in een ontworpen structuur, zich richten op hetzelfde object van toezicht, daarbij afzonderlijke belangen behartigen en de relatie tussen de toezichthouders, voor zover daarvan sprake is, horizontaal van aard is.

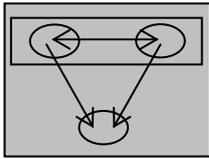
3. Toezicht op toezicht

Dit type toezichtconfiguratie met overlappende objecten en belangen en een verticale relatie tussen eerstelijns en tweedelijns toezichthouder is per definitie ontworpen. Het is ondenkbaar dat een 'toezicht op toezicht' constructie in de praktijk 'toevallig' ontstaat. In het arrangement moet een taakverdeling tussen de toezichthouders gecreëerd zijn waarbij bevoegdheden zijn geregeld. Is dit niet het geval dan is het onmogelijk voor de eerstelijns toezichthouder om effectief invloed uit te oefenen op de tweedelijns toezichthouder.



4. Arbeidsdeling

Dit type toezichtconfiguratie gaat uit van toezichthouders die naast een overlappend object van toezicht ook een overlappend belang hebben. De relatie tussen de toezichthouders heeft een horizontaal

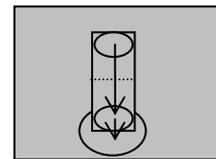


karakter. In de praktijk is deze situatie alleen reëel denkbaar als tussen deze toezichthouders een bepaalde taakverdeling in het toezichtproces heeft plaatsgevonden. Bij dit type toezichtconfiguratie komen de informatieverwerking en oordeelsvorming voor de verantwoordelijkheid van de ene toezichthouder, terwijl de verantwoordelijkheid voor de invloedsuitoefening bij de andere toezichthouder ligt. De objecten van toezicht overlappen elkaar dus. Arbeidsdeling is per definitie een

ontworpen toezichtconfiguratie. In het arrangement zal de taakverdeling tussen beide toezichthouders zijn gecreëerd.

5. Intern en extern toezicht

Het instellen van een intern toezichthoudend orgaan in de vorm van een raad van toezicht of een raad van commissarissen komt steeds vaker voor. De verhouding tussen intern en extern toezicht wordt hier behandeld als een apart type meervoudige toezichtconfiguratie, terwijl dit type niet een duidelijk scoringspatroon op de vier variabelen heeft. Een punt van discussie is wiens belangen de interne toezichthouder moet behartigen. De belangen van de externe toezichthouder of de belangen van de onder toezicht gestelde. In het eerste geval zijn de belangen overlappend. In het tweede geval niet. Beide toezichthouders hebben wel hetzelfde object van toezicht, zij het dat de interne toezichthouder veelal dichter op het object zit dan de externe toezichthouder. De relatie tussen interne en externe toezichthouder is meer verticaal van aard. De mate waarin de externe toezichthouder mogelijkheden heeft om (indirect) de interne toezichthouder te beïnvloeden, zal in de praktijk verschillen. Dit type toezichtconfiguratie kan ontworpen zijn. In dat geval is in het arrangement een rol toegedicht aan het intern toezichthoudend orgaan. De interne toezichthouder kan ook een initiatief zijn van de onder toezicht gestelde zelf. De externe en interne toezichthouder komen dan samen zonder dat dit op deze manier is ontworpen.



4.3 THEORETISCHE ANALYSE BUITENGRENSCONTROLES, SAFETY EN SECURITY

In deze paragraaf wordt bepaald in hoeverre de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security kenmerken hebben van een of meer van de theoretische meervoudige toezichtconfiguraties.

4.3.1 BUITENGRENSCONTROLES

De toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles is niet bewust ontworpen. Er is geen sprake van een toezichtarrangement waarin de onderlinge relaties tussen de toezichthouders wettelijk zijn vastgelegd. Er is geen sprake van overkoepelende wetgeving ten aanzien van deze toezichtconfiguratie. De samenwerking tussen de toezichthouders is veelal via convenanten of samenwerkingsovereenkomsten geregeld. Een voorbeeld hiervan is de overeenkomst die de betrokken toezichthouders in 2003 hebben ondertekend. Formeel beschouwd is de relatie tussen de toezichthouders horizontaal van karakter. Alle toezichthouders oefenen op grond van eigen bevoegdheden toezicht uit op de marktpartijen. In de praktijk heeft de Douane binnen de configuratie grenscontroles een invloedrijke positie. Deze toezichthouder fungeert als de ogen en oren van veel andere toezichthouders. Soms voert de Douane ook controles uit namens andere toezichthouders. Deze werkzaamheden vinden plaats op basis van onderlinge afspraken en niet op basis van hiërarchie. Het object van toezicht is voor alle toezichthouders binnen de configuratie Buitengrenscontroles gelijk. Centraal staat de lading (en de bijbehorende documentatie) die via de Rotterdamse haven wordt ingevoerd of uitgevoerd. De belangen van de toezichthouders verschillen aanzienlijk. Elke toezichthouder houdt toezicht op de lading en bijbehorende documentatie vanuit een eigen verantwoordelijkheid of belang. De Douane houdt toezicht vanuit het oogpunt van haar fiscale en niet-fiscale taken. Het toezicht van de VWA/RVV en de PD is gericht op de bescherming van de volksgezondheid terwijl het toezicht van de Inspectie Cultuurbezit voortkomt uit de bescherming van culturele belangen. In de meeste gevallen zijn die belangen indifferant aan elkaar. Het kan echter ook gebeuren dat er tegenstrijdigheid ontstaat tussen belangen van toezichthouders, bijvoorbeeld wanneer niet duidelijk is of lading van veterinaire (controle door VWA/RVV) of fytosanitaire (controle door PD) oorsprong is. Geconcludeerd wordt dat de configuratie Buitengrenscontroles grote gelijkenis vertoont met de theoretische configuratie van toezichthouders met hetzelfde object en afzonderlijke belangen.

4.3.2 SAFETY

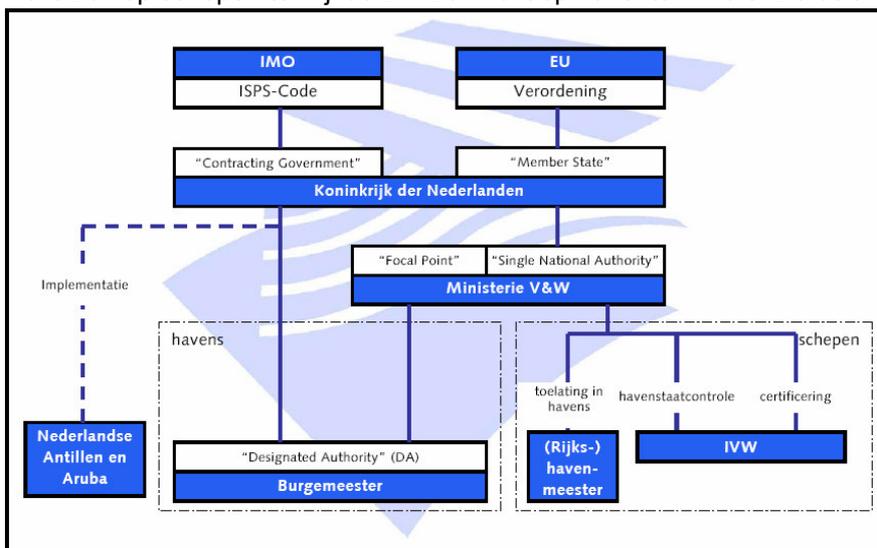
De toezichtconfiguratie Safety is evenals de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles niet bewust ontworpen. Ook hier is geen sprake van een overkoepelend toezichtarrangement waarin de relaties tussen de toezichthouders wettelijk geregeld zijn. Binnen Safety houden de toezichthouders op grond van een verantwoordelijkheid voor bepaalde wet- en regelgeving toezicht op marktpartijen. Samenwerking tussen de toezichthouders vindt plaats aan de hand van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten. Formeel beschouwd is de relatie tussen de toezichthouders horizontaal van karakter. In de praktijk heeft de IVW binnen de configuratie Safety een invloedrijke positie. Deze toezichthouder speelt een belangrijke rol bij de coördinatie van het toezicht. Ook is deze toezichthouder eindverantwoordelijk voor een aantal taken die het Rijk via een convenant aan de DHMR gemandateerd heeft. De verhouding tussen beide toezichthouders doet denken aan een toezicht op toezicht relatie maar dit is niet helemaal het geval. Er is sprake van een convenant tussen de Divisie Havenmeester en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. IVW speelt hierbij formeel geen rol. In de praktijk echter heeft de relatie tussen IVW en de Divisie Havenmeester een verticaal karakter en zijn er grote overeenkomsten ten aanzien van het object van toezicht en de te dienen belangen.

Binnen Safety hebben niet alle toezichthouders dezelfde objecten van toezicht. Centraal binnen deze toezichtconfiguratie staat het toezicht op het schip, de bemanning en lading. Waar de IVW zich richt op alle objecten houden de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie respectievelijk toezicht op de lading en de bemanning. Ook de belangen van de toezichthouders zijn verschillend. Voor de IVW is het o.a. van belang dat de reputatie van Nederland als vlaggenstaat op peil wordt gehouden. De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving terwijl de VROM-Inspectie zich sterk maakt voor de veilige opslag van lading en de gecontroleerde afgifte van scheepsafvalstoffen. Naar verwachting zijn in de meeste gevallen de belangen indifferet aan elkaar. De kans op tegenstrijdige belangen is kleiner dan bij Buitengrenscontroles door het geringere aantal toezichthouders. Geconcludeerd wordt dat de configuratie Safety grote gelijkenis vertoont met de theoretische configuratie van toezichthouders met verschillende objecten en verschillende belangen.

4.3.3 SECURITY

De toezichtconfiguratie Security is bewust ontworpen met als doel om schepen en havens te beveiligen tegen criminaliteit en terrorisme. In de ISPS-Code en de Europese verordening zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en toezichthouders expliciet vastgelegd. Zie hiervoor figuur 4.3. De relatie tussen de betrokken toezichthouders heeft overwegend een verticaal karakter. De Minister van Verkeer en Waterstaat geldt als *Single National Authority* en is eindverantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op schepen is toebedeeld aan de IVW. De burgemeester van Rotterdam is als *Designated Authority* (DA) verantwoordelijk voor het toezicht op de haventerminals. Voor de uitvoering van die taak heeft de burgemeester een *Port Security Officer* (PSO) aangewezen. Het object van toezicht van de verschillende toezichthouders is niet gelijk. De IVW richt zich op schepen terwijl de DA zich richt op haventerminals. De belangen van de toezichthouders

zijn overlappend. Alle toezichthouders baseren hun taak op de ISPS regelgeving met als doel om de haven te beveiligen tegen terrorisme. Geconcludeerd wordt dat de configuratie Security het meeste gelijkenis vertoont met de theoretische configuratie toezicht op toezicht. Er is alleen een verschil voor wat betreft het object. Bij Security is sprake van verschillende objecten terwijl bij toezicht sprake is van overlappende objecten.



Figuur 4.3: verdeling rollen en verantwoordelijkheden binnen Security (Bron: Min. V&W, 2004)

4.4 INTERACTIES TUSSEN TOEZICHTHOUDERS BIJ MEERVOUDIG TOEZICHT

In configuraties van meervoudig toezicht kunnen de betrokken toezichthouders met elkaar geconfronteerd worden. Dit kan leiden tot interacties. Hoogendoorn (2002) onderscheidt een drietal interactievormen: samenwerken, concurreren en ontwijken. Indien toezichthouders 'het gevecht' met elkaar aangaan om hun belangen behartigd te krijgen, is er sprake van concurrentie. Bij samenwerking kiezen toezichthouders ervoor om taken af te stemmen met de andere toezichthouders of om taken samen uit te voeren. De derde mogelijkheid is dat als gevolg van ontwijking de toezichthouder zijn handen van de onder toezicht gestelde aftrekt. Vier soorten kosten zijn van invloed op de interacties (samenwerken, concurreren,ontwijken) tussen toezichthouders.

4.4.1 INITIËLE KOSTEN

Dit betreffen de extra inspanningen die geleverd moeten worden om de samenwerking tot stand te brengen. Voordat toezichthouders samen gaan werken, zullen eerst o.a. de wederzijdse belangen, taken, werkwijze worden afgetast. Naarmate een toezichthouder hierover meer informatie heeft, zal hij in staat zijn het gedrag van de ander met meer zekerheid te voorspellen. De initiële kosten zullen dan lager zijn, in vergelijking met de situatie dat de toezichthouders niets of weinig van elkaar weten. Als wederzijds de onbekendheid groter is, zullen de initiële kosten hoger zijn. Ook cultuurverschillen tussen toezichthoudende organisaties kunnen van invloed zijn op de initiële kosten. Het begrijpen van elkaars cultuur en het overbruggen van de cultuurverschillen vergen de nodige inspanningen. De initiële kosten zullen tevens hoger zijn als de toezichthouder als 'nieuwkomer' wordt geconfronteerd met een 'gevestigde orde'. Daarnaast hebben initiële kosten betrekking op registratiesystemen. Het samenvoegen van registratiesystemen van toezichthouders brengt de nodige kosten met zich mee, met name als het gaat om complexe systemen. Tot slot kunnen initiële kosten betrekking hebben op het instellen van een structuur die samenwerking bevordert. Als zodanig kunnen de interactie tussen de toezichthouders worden geregeld. Het vastleggen van spelregels omtrent het functioneren van dergelijke structuren vergt vaak de nodige discussies om een compromis tussen partijen te kunnen sluiten. Cultuurverschillen kunnen dit proces negatief beïnvloeden.

4.4.2 TRANSACTIEKOSTEN

Deze kosten hebben betrekking op de kosten die het interactieproces meebrengt zoals bijvoorbeeld het voeren van overleg en informatie-uitwisseling. De transactiekosten zijn, evenals bij de initiële kosten, hoger als er grote cultuurverschillen bestaan tussen organisaties. Het overleg tussen toezichthouders zal een grotere tijdsinvestering behoeven om deze cultuurverschillen te overbruggen. Bij de transactiekosten is daarnaast van invloed in hoeverre bepaalde overlegstructuren zijn vastgelegd. De transactiekosten zijn bij samenwerking hoger indien grote cultuurverschillen tussen de toezichthouders onderling bestaan en indien geen spelregels voor samenwerking geformuleerd zijn.

4.4.3 OPPORTUNITY COSTS

Als de toezichthouder hulpbronnen aanwendt ten behoeve van een interactievorm, kan de toezichthouder die hulpbronnen niet ergens anders aan besteden. Indien toezichthouders een overlappend object van toezicht hebben dan is de invloed van de 'opportunity costs' op de keuze van de toezichthouder niet groot omdat zijn tijd en geld niet op alternatieve wijze kan aanwenden. Als het object deels overlapt dan heeft de toezichthouder wel alternatieve handelwijzen. De 'opportunity costs' zullen dan wel van invloed zijn. 'Opportunity costs' zijn de kosten die van invloed zijn op eventuele samenwerking en op eventuele concurrentie omdat beide interactievormen niet kosteloos zijn. De kosten die de toezichthouder aan samenwerking of concurrentie besteedt, kunnen niet meer aan andere taken van de toezichthouder worden besteed.

4.4.4 RISICOKOSTEN

Risicokosten hebben betrekking op de kosten van risico's die de toezichthouders lopen bij concurrentie of samenwerking. Risico's hebben betrekking op de relatie met de andere toezichthouder op de korte en lange termijn. Indien een toezichthouder de concurrentie met een andere toezichthouder aangaat, dan zet dit de relatie met de andere toezichthouder onder druk. Op korte termijn kan de toezichthouder wellicht op deze manier zijn belangen behartigd krijgen (hoge baten), maar op de lange termijn heeft dit gevolgen voor de relatie met de andere toezichthouder (hoge lasten). De ene toezichthouder zou op de lange termijn dan wel eens dermate grote problemen met de andere toezichthouder kunnen krijgen, dat dit de behartiging van zijn belangen in de weg staat. Risico's bij samenwerking hebben te maken met onzekerheid. Een toezichthouder is bij samenwerking onzeker over het handelen van de andere toezichthouder en daarmee over het behartigen van het belang waarvoor hij is ingesteld. Bij samenwerking worden toezichthouders voor bepaalde activiteiten afhankelijk van elkaar en leveren ze

een deel van de autonomie in. De vrees voor verlies aan zelfstandigheid is een reden waarom samenwerking moeilijk van de grond komt. Het streven naar behoud van zelfstandigheid is een kostenverhogende factor bij het totstandkomen en het slagen van samenwerking.

Een rationele toezichthouder zal bovenstaande kosten meewegen in zijn beslissing om met een andere toezichthouder samen te werken, te concurreren of hem te ontwijken. De kosten zullen worden afgewogen tegen de baten. Wat levert interactie de toezichthouder op? De baten van de interactie met een andere toezichthouder is de meerwaarde voor het te behartigen belang. In hoeverre wordt het te behartigen belang gediend met samenwerking, concurrentie of ontwijking?

4.5 SITUATIES DIE INVLOED HEBBEN OP KOSTEN EN BATEN VAN INTERACTIE

In deze paragraaf worden drie situaties besproken die van invloed zijn op de baten en kosten van samenwerking, concurrentie of ontwijking. Deze situaties kunnen ten aanzien van een bepaalde interactievorm de kosten en/of baten positief of negatief beïnvloeden. Daarmee worden deze drie situaties verondersteld van invloed te zijn op de afweging van de subjectief rationele toezichthouder.

4.5.1 TEGENSTRIJDIGHEDEN

Tegenstrijdigheden tussen de toezichtprocessen vormen een bedreiging voor het te behartigen belang van de toezichthouders. Toezichthouders kunnen ten aanzien van een bepaalde gedraging of besluit oordelen vellen die onderling tegenstrijdig van aard zijn. Indien de beide toezichthouders vervolgens ingrijpen naar aanleiding van het oordeel dan zullen deze interventies onderling eveneens tegenstrijdig van aard zijn. De consequentie hiervan is dat de onder toezicht gestelde nooit gelijktijdig aan de verschillende eisen kan voldoen. Naar verwachting is de kans op interacties tussen toezichthouders groter naarmate de kans op tegenstrijdigheden eveneens groter is. Als een toezichthouder tegenstrijdig handelen verwacht van een andere toezichthouder, dan zal hij daarvan op de hoogte willen blijven. Indien er zich daadwerkelijk tegenstrijdigheden voordoen, is de kans groot dat de toezichthouder reageert om de situatie van tegenstrijdigheden ongedaan te maken. Als de tegenstrijdigheden niet worden opgelost dan wordt het probleem afgewenteld op de onder toezicht gestelde. Deze zal nooit gelijktijdig aan de eisen van de toezichthouders kunnen voldoen en zal een manier moeten vinden om met deze tegenstrijdigheden om te gaan. Een manier kan zijn om toezichthouders tegen elkaar uit te spelen of zich bij de ene toezichthouder te verschuilen achter de eisen van de andere toezichthouder.

In de configuratie waarbij toezichthouders zich op hetzelfde object richten maar daarbij afzonderlijke belangen behartigen, is de kans op tegenstrijdige eisen relatief groot. Tegenstrijdigheden ontstaan als de ene toezichthouder vanuit een bepaald belang instemt met een besluit terwijl de andere toezichthouder vanuit een ander belang daarmee niet instemt. Hierdoor ontstaan tegenstrijdigheden tussen de toezichtprocessen van elk van de toezichthouders als gevolg van botsende belangen. Het gevolg hiervan is dat de kans op interactie eveneens groot is. Dit wil niet zeggen dat er per definitie tegenstrijdigheden voortvloeien uit de afzonderlijke belangen die door de toezichthouders worden behartigd. Er kunnen zich situaties voordoen waarin de toezichtprocessen zich naast elkaar voltrekken zonder dat ze elkaar uitsluiten.

Bij de configuraties van meervoudig toezicht waarbij toezichthouders zich op een verschillend object richten en daarbij verschillende belangen behartigen is de verwachting dat de toezichtprocessen niet zodanig op elkaar ingrijpen dat op grond daarvan tegenstrijdigheden ontstaan. Omdat ze zich alleen richten op verschillende gedragingen en besluiten lijken tegenstrijdigheden tussen toezichthouders uitgesloten. Elke toezichthouder richt zich op een ander object en staat dus met betrekking tot zijn toezichttaak op zichzelf.

De situatie van tegenstrijdigheden kan zich eveneens voordoen als de configuraties van meervoudig toezicht, waarbij beide toezichthouders dezelfde belangen behartigen, niet functioneren zoals op grond van de desbetreffende configuratie zou worden verwacht. Idealiter worden tegenstrijdigheden niet verwacht bij de configuraties toezicht op toezicht, arbeidsdeling en (in sommige gevallen) extern en intern toezicht omdat de toezichthouders dezelfde belangen behartigen. Als arbeidsdeling niet conform de bedoeling van het arrangement functioneert, kunnen toch tegenstrijdigheden ontstaan. Indien de interveniërende toezichthouder zonder meer ingrijpt op grond van het oordeel van de andere toezichthouder kan de onder toezicht gestelde niet met tegenstrijdige eisen worden geconfronteerd. Als de interveniërende toezichthouder niet zonder meer het oordeel opvolgt, kunnen er tegenstrijdige eisen worden gesteld. Ook bij toezicht op toezicht en in de verhouding tussen extern en intern toezicht

kunnen, ondanks de overlappende belangen, tegenstrijdigheden ontstaan als het meervoudig toezicht anders functioneert dan op grond van het arrangement verwacht zou mogen worden.

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat naarmate de kans op interacties groter is, de kans op tegenstrijdigheden eveneens groter is. Welke interacties ontstaan tussen toezichthouders als het te behartigen belang wordt bedreigd door tegenstrijdige eisen van een andere toezichthouder?

Toezichthouders kunnen gaan concurreren als ze beide hun belangen willen behartigen. Als het behartigen van dit belang voor de toezichthouder meer waard is dan de kosten van concurrentie, dan zal de toezichthouder het 'gevecht' met de andere toezichthouders aangaan. Hierop van invloed is de vraag hoe de toezichthouder zijn kansen inschat dat de andere toezichthouder zich uiteindelijk aan zijn eisen zal conformeren. Indien de toezichthouder verwacht dat de baten van concurrentie hoog zullen zijn dan zullen de kosten van concurrentie hier niet tegenop wegen. Indien de toezichthouder zijn kans laag inschat dan is de kans op concurrentie kleiner. De kosten om door middel van concurrentie belangen te behartigen kunnen op een bepaald moment te hoog zijn voor de toezichthouder. Dan zal de toezichthouder zich bij de situatie neerleggen en ontwijkend gedrag vertonen of een poging doen om de samenwerking tot stand te brengen teneinde op die manier een compromis te sluiten.

Toezichthouders kunnen besluiten samen te werken door de toezichtprocessen van elke van de toezichthouders onderling op elkaar af te stemmen. Door samenwerking kunnen toezichthouders de onderlinge tegenstrijdigheden oplossen. Een oplossing kan worden bereikt indien beide toezichthouders bereid zijn een compromis te sluiten. Samenwerking in de situatie van tegenstrijdigheden betekent voor toezichthouders in dat geval dat ze moeten inleveren op het behartigen van hun belangen. Een andere oplossing kan worden bereikt als één van de toezichthouders zijn kansen hoog inschat dat hij de andere toezichthouder ervan kan overtuigen dat de door hem gestelde eisen juist zijn. Als de toezichthouder hierin daadwerkelijk slaagt, kan hij zijn belangen adequaat behartigen. De kosten van samenwerking zal de toezichthouder in dat geval accepteren omdat ze niet opwegen tegen de verwachte baten.

4.5.2 OVERLAPPENDE BELANGEN

In een situatie van onderling overlappende belangen is de kans groter dat toezichthouders samenwerken. Samenwerking kan in een dergelijke situatie bijdragen aan verhoging van de baten en/of reductie van de kosten. Samenwerking vergroot de mogelijkheden om invloed uit te oefenen omdat de krachten worden gebundeld. Samenwerkende toezichthouders kunnen immers beschikken over meer middelen zoals deskundigheid, geld en menskracht om bij overlappende belangen deze belangen daadwerkelijk adequaat te behartigen. Daarnaast kunnen de toezichtkosten worden gereduceerd als toezichthouders samenwerken. De toezichthouders hoeven afzonderlijk minder middelen in te zetten om het gewenste effect te bereiken. Daarnaast kunnen de kosten die de onder toezicht gestelde moet maken om aan de eisen van de toezichthouders te voldoen, worden gereduceerd. De onder toezicht gestelde wordt, indien toezichthouders samenwerken, maar één keer met een toezichthouder geconfronteerd. Hierdoor worden onder toezicht gestelde marktpartijen minder belast.

Op grond van speltheoretische inzichten zullen toezichthouders op eigen initiatief samenwerken als ze samen meer kunnen bereiken dan ieder afzonderlijk. In dat geval is er, omdat de baten worden vergroot, een directe prikkel om samen te werken. In de tweede plaats is er een directe prikkel om samenwerking tot stand te brengen als de kosten worden gereduceerd. Toezichthouders zullen echter niet op eigen initiatief gaan samenwerken als ze er zelf niet direct gebaat zijn. Indien samenwerking tussen toezichthouders wel een collectief voordeel oplevert, omdat het veel voordelen voor de onder toezicht gestelde heeft, dan is hiërarchisch ingrijpen het alternatief om samenwerking te realiseren. In dat geval heeft samenwerking vanuit een kosten-baten afweging een hoger nettoresultaat dan wanneer toezichthouders volharden in het niet samenwerken.

Bij twee van de vijf configuraties van meervoudig toezicht doet zich de situatie voor van overlappende belangen: bij toezicht op toezicht en bij arbeidsdeling. Bij deze configuraties wordt naar verwachting samengewerkt ter verhoging van de baten en/of reductie van de kosten. Bij de overige configuraties van toezicht doet deze situatie zich niet voor. Omdat overlappende belangen ontbreken zullen toezichthouders in deze toezichtconfiguraties niet gauw geneigd zijn tot samenwerking.

4.5.3 GEARRANGEERD MEERVOUDIG TOEZICHT

Ten slotte wordt de situatie onderscheiden waarin sprake is van een gearrangeerde relatie tussen toezichthouders. In een dergelijke situatie zijn in het arrangement regels voor de eventuele interactie tussen toezichthouders neergelegd. Deze situatie is van invloed op de kosten om al dan niet samen te werken. Zoals blijkt uit de vorige paragraaf zijn er twee type configuraties die per definitie ontworpen zijn: toezicht op toezicht en arbeidsdeling. Dit zijn gearrangeerde configuraties van meervoudig toezicht.

Uit het arrangement moet blijken wat de bedoeling is van het meervoudig toezicht. Op grond van een taakverdeling kan in het arrangement de interactie tussen de toezichthouders zijn geregeld of de interactie juist zijn uitgesloten. Als de interactie tussen toezichthouders is geregeld zal dit veelal een vorm van samenwerking betreffen. Concurrentie en ontwijkend gedrag zullen niet worden vastgelegd. Op grond van het arrangement kan de samenwerking tussen toezichthouders worden voorspeld. Voor toezichthouders is het handelen conform het arrangement in principe kostenverlagend. Omdat de spelregels vastliggen zijn de initiële kosten, de transactiekosten en de kosten van de risico's lager.

Bij de meervoudige toezichtconfiguratie 'toezicht op toezicht' is in het arrangement een taakverdeling gecreëerd om te zorgen dat het toezicht van de tweedelijns en eerstelijns toezichthouder goed op elkaar is afgestemd. De gearrangeerde relatie tussen eerstelijns en tweedelijns toezicht is gebaseerd op samenwerking. Beide toezichthouders behartigen hetzelfde belang in dit type configuratie. Op grond van het arrangement, versterkt door de wederzijdse belangen, wordt samenwerking verwacht tussen de toezichthouders omdat dit kostenverlagend werkt.

Interacties tussen toezichthouders kunnen in het arrangement ook nadrukkelijk zijn uitgesloten. Indien desondanks toch interactie tussen toezichthouders plaatsvindt, zullen de toezichthouders met hogere kosten worden geconfronteerd dan wanneer ze zich onthouden van interactie. Bij de configuratie 'arbeidsdeling' is het nadrukkelijk de bedoeling dat er geen interactie tussen de toezichthouders plaatsvinden om de 'checks en balances' in het toezichtproces te garanderen. De arbeidsdeling zal in het arrangement zo geregeld zijn dat de ene toezichthouder een oordeel velt en de andere toezichthouder zonder meer het oordeel overneemt en ingrijpt. Interactie tussen beide zal hierbij niet gewenst zijn om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het oordeel te waarborgen.

De verhouding tussen de interne en de externe toezichthouder kan eveneens zijn gearrangeerd. Het toezicht van de externe toezichthouder is in een dergelijke situatie afhankelijk van het toezicht van de interne toezichthouder. Als de interne toezichthouder goed functioneert dan zal het toezicht van de externe toezichthouder minder intensief zijn. Op grond hiervan is de kans op interactie tussen de interne en externe toezichthouder groot. De externe toezichthouder zal immers graag willen weten op welke manier de interne toezichthouder zijn taak heeft uitgevoerd. Het ontbreken van samenwerking is kostenverhogend omdat het gebrek aan afstemming risico's oplevert.

Voor alle gearrangeerde meervoudige toezichtrelaties geldt dat wanneer de toezichtrelaties in de praktijk niet functioneren zoals bedoeld er kans is op tegenstrijdigheden. In dat geval wordt niet alleen samenwerking verwacht. Ook concurrentie tussen toezichthouders is, ondanks dat er sprake is van overlappende belangen, een mogelijkheid.

4.6 DE ONDER TOEZICHT GESTELDE EN MEERVOUDIG TOEZICHT

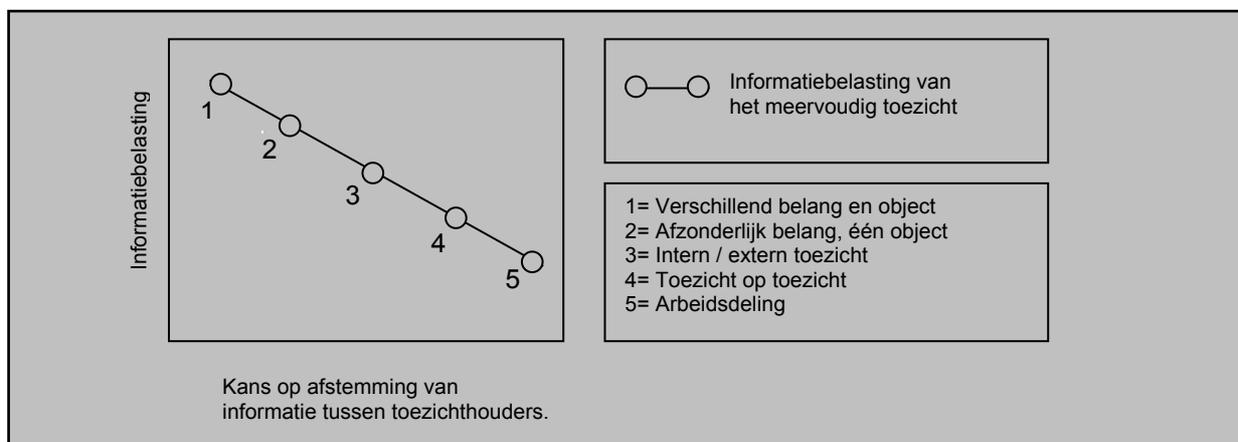
De voorgaande uiteenzettingen hebben inzicht opgeleverd in de vraag of toezichthouders in een configuratie van meervoudig toezicht met elkaar in contact zullen treden, zullen gaan samenwerken, elkaar zullen beconcurreren of ontwijken. De volgende vraag is welke gevolgen de onder toezicht gestelde ondervindt van het feit dat hij met meer dan één toezichthouder te maken heeft. In de meest eenvoudige situatie hebben de toezichthouders niets met elkaar van doen: het object van toezicht is volkomen verschillend en de door de toezichthouders te behartigen belangen vertonen geen enkel raakpunt. In dat geval heeft het feit dat de onder toezicht gestelde met meer dan één toezichthouder te maken heeft, geen enkele consequentie. Het andere uiterste is een situatie met twee of meer toezichthouders met hetzelfde object die sterk verweven belangen behartigen. De onder toezicht gestelde kan dan worden geconfronteerd met tegenstrijdige eisen op elk aspect van het toezichtproces. Hieronder worden de mogelijke gevolgen van meervoudig toezicht voor de onder toezicht gestelde nader in kaart gebracht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de gevolgen voor informatieverwerking, oordeelsvorming en invloeduitoefening.

4.6.1 INFORMATIEBELASTING

Bij meervoudig toezicht hebben onder toezicht gestelden te maken met verschillende toezichthouders die informatie nodig hebben om een goed oordeel te kunnen vormen. Bij meer toezichthouders zal de onder toezicht gestelde meer informatie moeten verstrekken. Dit kan worden beperkt door een onderlinge afstemming van de te verstrekken informatie door de toezichthouders. De informatiebelasting voor de onder toezicht gestelden kan door onderlinge afstemming van de informatie worden verlaagd. De informatiebelasting geeft de kosten voor de onder toezicht gestelde weer die gepaard gaan met de informatieverzameling door de toezichthouders. Indien onder toezicht gestelden meer kosten moeten maken om aan de gevraagde informatie te voldoen, is de informatiebelasting hoger. De informatiebelasting is daarentegen lager als de kosten om aan de gevraagde informatie te voldoen eveneens lager zijn.

Wanneer zullen toezichthouders hieromtrent samenwerken? In de voorgaande paragrafen is voorspeld dat toezichthouders op eigen initiatief zullen samenwerken indien zij daar een direct voordeel van hebben. Indien de prikkel daartoe ontbreekt, zullen ze niet uit eigen beweging samenwerken. Dit betekent dat de verwachting is dat toezichthouders niet uit zichzelf informatie zullen afstemmen op die van andere toezichthouders als ze daar zelf geen enkel voordeel van hebben. Afstemming van informatie brengt daarentegen wel voordelen teweeg voor de onder toezicht gestelden. Naar verwachting zijn hiërarchische interventies nodig om toezichthouders ertoe te bewegen informatie af te stemmen.

De veronderstelling is dat de informatiebelasting lager is naarmate de taken van de toezichthouder meer op elkaar zijn afgestemd in het arrangement. Bij toezichthouders met een verschillend belang en een verschillend object zijn de taken niet op elkaar afgestemd; elke toezichthouder heeft zijn eigen taak. De verwachting is dat de verschillende toezichthouders onafhankelijk van elkaar de benodigde informatie zullen vragen. De informatiebelasting voor de onder toezicht gestelde zal in deze situatie hoog zijn. Bij arbeidsdeling daarentegen wordt verondersteld dat de taken goed op elkaar zijn afgestemd. De taken tussen twee toezichthouders zullen zo worden verdeeld dat er geen inefficiënties ontstaan. De veronderstelling is dat in dit type toezichtconfiguratie afspraken over de informatieverzameling zijn vastgelegd. De verwachting is daarom dat de informatiebelasting voor de onder toezicht gestelde bij arbeidsdeling laag is. Figuur 4.4 geeft een schematisch overzicht:



Figuur 4.4: informatiebelasting van het meervoudig toezicht

De vraag is hoe hoog de informatiebelasting voor de onder toezicht gestelde in de praktijk is. Het uitgangspunt hierbij is dat de informatiebelasting voor de onder toezicht gestelde hoog is als de informatiebehoefte van de toezichthouders ongelijke informatie betreft en op geen enkele manier op elkaar is afgestemd. De informatiebelasting is laag als de informatiebehoefte van de verschillende toezichthouders geheel of gedeeltelijk qua inhoud overlapt en goed op elkaar is afgestemd.

4.6.2 HET OORDEEL EN DE INVLOEDSUITOEFENING

Op basis van de verkregen informatie zullen de toezichthouders hun oordeel vormen en eventueel invloed uitoefenen op het handelen van de onder toezicht gestelde. De kans bestaat dat toezichthouders tot tegenstrijdige oordelen komen. Hiervoor is verondersteld dat in dit geval de kans op interactie tussen toezichthouders eveneens groot is. Als deze verwachting klopt, dan zal de onder toezicht gestelde weinig nadeel ondervinden van de tegenstrijdige eisen. De tegenstrijdigheden hebben

de toezichthouders dan hetzij door middel van samenwerking, hetzij door middel van concurrentie opgelost. Indien dat niet het geval is, wordt het probleem van tegenstrijdige eisen op de onder toezicht gestelde afgewenteld. De onder toezicht gestelde kan hiermee op verschillende manieren omgaan:

- In de eerste plaats kan de onder toezicht gestelde zich conformeren aan de eisen van één van de toezichthouders. Hij zal die eisen kiezen die hem de meest gunstige situatie opleveren. Een van de toezichthouders zal in deze situatie achter het net vissen. Deze toezichthouder heeft de optie om met de andere toezichthouder in contact te treden om deze alsnog te overtuigen zijn eisen bij te stellen of in de toekomst deze tegenstrijdigheden te voorkomen.
- In de tweede plaats kan de onder toezicht gestelde beide toezichthouders tegen elkaar uitspelen. Bij de ene toezichthouder wordt verwezen naar de andere toezichthouder en omgekeerd. De consequentie daarvan kan zijn dat de toezichthouder zijn eisen bijstelt om de tegenstrijdigheden ongedaan te maken. Ook kan de toezichthouder in onderlinge interactie de tegenstrijdigheden oplossen. Als zodanig legt de onder toezicht gestelde het probleem terug bij de toezichthouder.

4.7 BESCHOUWING

Conform het model van Hoogendoorn (2002) zijn vier variabelen bepalend voor het karakter van een meervoudige toezichtconfiguratie. Het gaat om: het ontstaan van de configuratie (bewust ontworpen of gegroeid), de richting van de relatie tussen toezichthouders (verticaal of horizontaal), de verhouding tussen de objecten van toezicht en de belangen van de toezichthouders. Op basis van deze variabelen kunnen er in theorie vijf soorten meervoudige toezichtconfiguraties onderscheiden worden. In dit hoofdstuk is aan de hand van de vier variabelen bepaald welk karakter de configuraties Buitengrenscontroles, Safety en Security hebben. De informatie uit hoofdstuk twee heeft hierbij als basis gediend. Tevens is beschouwd in hoeverre deze toezichtconfiguraties gelijkenis vertonen met de theoretische modellen van Hoogendoorn. Figuur 4.5 geeft hiervan een schematisch overzicht:

| | Buitengrenscontroles | Safety | Security |
|-------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------|
| Objecten | Overlappend | Verskillend | Verskillend |
| Belangen | Tegenstrijdig / Indifferent | Indifferent | Overlappend |
| Richting | Horizontaal | Horizontaal | Verticaal |
| Ontwerp | Nee | Nee | Ja |
| Gelijkenis | Één object, twee belangen | Twee objecten, twee belangen | Toezicht op toezicht |

Figuur 4.5: kenmerken van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security

Uit figuur 4.5 blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de drie toezichtconfiguraties. Security betreft een ontworpen configuratie terwijl Buitengrenscontroles en Safety gegroeid zijn. De relatie tussen de toezichthouders binnen grenscontroles en Safety is horizontaal terwijl de relatie binnen Security een hiërarchisch karakter heeft. De belangen per toezichthouder zijn bij Buitengrenscontroles grotendeels verschillend per toezichthouder. Omdat het object van toezicht voor alle toezichthouders gelijk is, leidt dit tot tegenstrijdigheid of indifferentie. Voor Safety geldt dat er meerdere objecten van toezicht zijn. Mede gezien het relatief beperkte aantal toezichthouders neemt de kans op tegenstrijdigheden af. Voor Security geldt dat de toezichthouders vanuit een gemeenschappelijk belang toezicht houden op verschillende objecten van toezicht. Op grond hiervan ligt samenwerking voor de hand.

De toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security vertonen respectievelijk gelijkenis met de theoretische configuraties 'één object twee belangen', 'twee objecten twee belangen' en 'toezicht op toezicht' uit het model van Hoogendoorn (2002). Op basis hiervan zijn per toezichtconfiguratie uitspraken gedaan over de verwachte interacties tussen de toezichthouders (kans op tegenstrijdigheden, kans op interactie en verwachte soort interactie) en de gevolgen van deze interacties voor de toezichthouders (informatiebelasting). In figuur 4.6 worden de verwachtingen voor de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security schematisch weergegeven.

| | Buitengrenscontroles | Safety | Security |
|---|-------------------------|-----------|-------------|
| Kans op tegenstrijdigheden in het toezichtproces | groot | klein | klein |
| Kans op interacties tussen toezichthouders | groot | klein | groot |
| Verwachte interactie tussen toezichthouders | concurreren / ontwijken | ontwijken | samenwerken |
| Verwachte Informatiebelasting onder toezicht gestelden | aanzienlijk | groot | beperkt |

Figuur 4.6: verwachtingen over functioneren van toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security

BUITENGRENSCONTROLES

Omdat de toezichhouders zich op hetzelfde object richten maar verschillende belangen behartigen is er een grote kans dat er tegenstrijdige eisen aan marktpartijen worden gesteld. Hierdoor neemt eveneens het aantal interacties tussen de toezichhouders toe. Naar verwachting zal dit niet leiden tot samenwerking omdat overlappende belangen ontbreken. De kans is groter dat er concurrentie optreedt of dat de toezichhouders elkaar ontwijken. Omdat de toezichhouders verschillende belangen behartigen zijn de taken beperkt op elkaar afgestemd. Hierdoor zullen de toezichhouders onafhankelijk van elkaar informatie opvragen. De informatiebelasting voor de onder toezicht gestelden is daardoor aanzienlijk.

SAFETY

Omdat de toezichhouders zich op verschillende objecten richten en daarbij verschillende belangen behartigen is de kans op tegenstrijdige eisen aan marktpartijen relatief klein. Hierdoor zal het aantal interacties tussen de toezichhouders eveneens beperkt zijn. Naar verwachting zal dit leiden tot toezichhouders die min of meer onafhankelijk van elkaar opereren. Omdat toezichhouders zich op verschillende objecten richten en daarbij verschillende belangen behartigen zijn de taken niet op elkaar afgestemd. Hierdoor zullen de toezichhouders informatie onafhankelijk van elkaar opvragen. De informatiebelasting voor de onder toezicht gestelden is daardoor groot.

SECURITY

Omdat de toezichhouders zich op een beperkt aantal objecten richten vanuit een overlappend belang is de kans klein dat er tegenstrijdige eisen aan marktpartijen worden gesteld. Op grond van het arrangement, versterkt door de wederzijdse belangen, wordt verwacht dat de toezichhouders met elkaar samenwerken omdat dit kostenverlagend werkt. Als zodanig zullen de toezichhouders veelvuldig interacties met elkaar aangaan. Omdat toezichhouders zich richten op verschillende objecten en daarbij dezelfde belangen hanteren zijn de taken redelijk op elkaar afgestemd. Hierdoor zullen de toezichhouders informatie gecoördineerd opvragen waardoor de informatiebelasting beperkt is.

In hoofdstuk drie is aangegeven dat aan de hand van zes criteria kan worden bepaald in hoeverre er sprake is van marktgericht toezicht. In dit hoofdstuk worden uitspraken gedaan over het verwachte functioneren van meervoudige toezichtconfiguraties. Op basis van het verwachte functioneren van Buitengrenscontroles, Safety en Security kan een inschatting worden gemaakt van de marktgerichtheid van deze toezichtconfiguraties. Hieronder worden de zes criteria kort behandeld.

MINIMALE LASTEN

Hierbij is van belang dat toezichhouders hun activiteiten zodanig inrichten dat de lasten voor de onder toezicht gestelde zo klein mogelijk zijn. Om dit te bereiken is het van belang dat toezichhouders de informatiebehoefte op elkaar afstemmen. Wanneer toezichhouders zich richten op verschillende objecten van toezicht vanuit verschillende belangen is de kans klein dat dit gebeurt. De toezichhouders zullen informatie onafhankelijk van elkaar opvragen. Ook tegenstrijdige eisen van toezichhouders kunnen tot een hogere toezichtbelasting leiden voor de betrokken marktpartijen. Wanneer toezichhouders zich vanuit verschillende belangen richten op een overlappend object van toezicht is de kans op tegenstrijdigheden het grootst. Wanneer toezichhouders zich vanuit een gemeenschappelijk belang richten op een overlappend object van toezicht is de kans op tegenstrijdigheden gering. In dat geval is de kans groot dat er onderling wordt samengewerkt waardoor de lasten afnemen.

- Buitengrenscontroles: redelijke kans op minimale lasten
- Safety: kleine kans op minimale lasten
- Security: grote kans op minimale lasten

UNIFORMITEIT

Hierbij is het van belang dat toezichhouders garanties bieden dat onder toezicht gestelden in gelijke situaties op een gelijke manier worden behandeld. De kans op uniformiteit is het grootst bij een enkelvoudige toezichtconfiguratie waarin één toezichhouder vanuit een bepaald belang toezicht houdt op een bepaald object. In meervoudige configuraties is de kans op uniformiteit het grootst wanneer toezichhouders zich vanuit verschillende belangen richten op verschillende objecten van toezicht. Wanneer toezichhouders met dezelfde belangen zich op een overlappend object van toezicht richten is de kans groter dat de uniformiteit in gevaar komt.

- Buitengrenscontroles: redelijke kans op uniforme behandeling
- Safety: grote kans op uniforme behandeling
- Security: redelijke kans op uniforme behandeling

AFSTEMMING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS

Hierbij stemmen de toezichthouders door samenwerking activiteiten op elkaar af zodat onnodige overlap tussen activiteiten wordt voorkomen. In een situatie van overlappende belangen is de kans op samenwerking relatief groot. Wanneer toezichthouders zich richten op hetzelfde object maar daarbij afzonderlijke belangen behartigen is de kans op interacties groot. Deze interacties kunnen er eventueel toe leiden dat toezichthouders gaan samenwerken.

- Buitengrenscontroles: redelijke kans op samenwerking
- Safety: kleine kans op samenwerking
- Security: grote kans op samenwerking

KOSTENBEWUSTE INVULLING

Hierbij houden de toezichthouders bij de uitvoering van hun werkzaamheden zoveel mogelijk rekening met de kosten voor de onder toezicht gestelde. Wanneer toezichthouders tegenstrijdige eisen stellen is de kans groot dat een onder toezicht gestelde extra kosten moet maken om aan de wensen van de toezichthouders te voldoen. Wanneer toezichthouders zich vanuit verschillende belangen richten op een overlappend object van toezicht is de kans op tegenstrijdigheden het grootst. Wanneer toezichthouders zich richten op verschillende objecten is er een geringe kans op tegenstrijdigheden. Dit geldt eveneens wanneer toezichthouders hetzelfde belang vertegenwoordigen. In dit geval is de kans groot dat er onderling wordt samengewerkt waardoor de kosten afnemen.

- Buitengrenscontroles: kleine kans op kostenbewuste invulling
- Safety: grote kans op kostenbewuste invulling
- Security: grote kans op kostenbewuste invulling

INZICHTELIJKHEID

Hierbij verschaffen de toezichthouders onder toezicht gestelden inzicht in het nut, de noodzaak en de resultaten van de toezichtinspanningen. Naar verwachting is de kans groter dat een toezichthouder inzicht geeft in de resultaten van zijn werkzaamheden naarmate meerdere toezichthouders zich vanuit overlappende of tegenstrijdige belangen richten op hetzelfde object. In dat geval is het aantal interacties tussen de toezichthouders groot en zijn er goede onderlinge afspraken nodig om te bepalen wie welk deel van het belang vertegenwoordigt. Als zodanig zal er ook veelvuldig contact plaatsvinden tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De toezichthouders zullen de neiging hebben om in deze situatie hun meerwaarde aan te tonen door inzicht te geven in hun activiteiten. In het geval er sprake is van tegenstrijdige belangen tussen toezichthouders is dit naar verwachting eveneens het geval. Wanneer een toezichthouder als enige een specifiek belang vertegenwoordigt, is de neiging om inzicht te geven in het toezichtproces naar verwachting minder groot.

- Buitengrenscontroles: grote kans op inzichtelijkheid
- Safety: kleine kans op inzichtelijkheid
- Security: redelijke kans op inzichtelijkheid

ZELFREFLECTIE

Hierbij zijn de toezichthouders ontvankelijk voor signalen van onder toezicht gestelden die nopen tot een heroverweging van de werkzaamheden om de toezichtlasten te kunnen verminderen. Naar verwachting is de kans groter dat een toezichthouder gevoelig is voor signalen van buitenaf naarmate meerdere toezichthouders zich vanuit een overlappende belangen richten op hetzelfde object. In dat geval is het aantal interacties tussen de toezichthouders groot en zijn er goede onderlinge afspraken nodig om te bepalen wie welk deel van het belang vertegenwoordigt. Als zodanig vindt er ook veelvuldig contact plaats tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De toezichthouders zullen de neiging hebben om in deze situatie hun meerwaarde aan te tonen door inzicht te geven in hun activiteiten. Ook zullen ze signalen van buitenaf aangrijpen om hun positie te verbeteren. Wanneer een toezichthouder als enige een specifiek belang vertegenwoordigt, zal de neiging om te communiceren met de buitenwereld naar verwachting minder groot zijn.

- Buitengrenscontroles: redelijke kans op zelfreflectie
- Safety: kleine kans op zelfreflectie
- Security: redelijke kans op zelfreflectie

In figuur 4.7 zijn de bovenstaande verwachtingen voor wat betreft de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security schematisch weergegeven.

| | Buitengrenscontroles | | Safety | | Security | |
|---------------------------------|----------------------|---|--------|---|----------|---|
| | Klein | 1 | Klein | 1 | Groot | 3 |
| Kans op minimale lasten | Klein | 1 | Klein | 1 | Groot | 3 |
| Kans op uniformiteit | Redelijk | 2 | Groot | 3 | Redelijk | 2 |
| Kans op afstemming | Redelijk | 2 | Klein | 1 | Groot | 3 |
| Kans op kostenbewustzijn | Klein | 1 | Groot | 3 | Groot | 3 |
| Kans op inzichtelijkheid | Groot | 3 | Klein | 1 | Redelijk | 2 |
| Kans op zelfreflectie | Redelijk | 2 | Klein | 1 | Redelijk | 2 |

Figuur 4.7: verwachtingen over functioneren van toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security

Om het verschil in verwachte marktgerichtheid van de verschillende toezichtconfiguraties inzichtelijk te maken, worden punten toegekend aan de scores die in figuur 4.7 zijn opgesomd (groot=3 punten, redelijk=2 punten en klein=1 punt). Als uitgangspunt geldt dat de zes criteria van marktgerichtheid een gelijkwaardig karakter hebben. Wanneer de scores worden opgeteld dan blijkt dat Security met 15 punten de hoogste score behaalt. Buitengrenscontroles en Safety behalen respectievelijk 11 en 10 punten. Wanneer deze scores worden vertaald naar een tienpuntsschaal dan behaalt Security een score van 8,3. Buitengrenscontroles en Safety behalen respectievelijk 6,1 en 5,6 punten. Als zodanig kan geconcludeerd worden dat de toezichtconfiguratie Security naar verwachting het meest marktgerichte karakter heeft gevolgd door Buitengrenscontroles en Safety.

5. VISIE VAN MARKTPARTIJEN OP MARKTGERICHTHEID TOEZICHT

5.1 INLEIDING

Om inzicht te krijgen in de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven en de mogelijkheden ter verbetering hiertoe zijn acht interviews gehouden met marktpartijen en brancheorganisaties die veelvuldig te maken hebben met een of meerdere toezichtconfiguraties die in dit onderzoek centraal staan. De selectie van de respondenten was gebaseerd op een tweetal uitgangspunten:

- Het eerste uitgangspunt was om interviews te houden met een representatieve afspiegeling van de marktpartijen die in dit onderzoek centraal staan. Het gaat in dit geval om cargadoors, rederijen, expediteurs en verladers. Aan dit uitgangspunt is volledig tegemoet gekomen. Er is gesproken met de brancheverenigingen van de verladers, de expediteurs, de rederijen en de cargadoors. Verder is gesproken met een rederij en met een logistieke dienstverlener op het gebied van groente en fruit. Daarnaast zijn er twee gesprekken gevoerd met Deltalinqs die als belangenbehartiger van de haven- en industriële bedrijven in de Rotterdamse haven fungeert.
- Het tweede uitgangspunt was om aan de hand van de interviews inzicht te krijgen in de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security en de mogelijkheden om de marktgerichtheid te verbeteren. Aan dit uitgangspunt is slechts ten dele tegemoet gekomen. In het merendeel van de interviews (80%) stonden de Buitengrenscontroles centraal. In 20% van de interviews is gesproken over Safety. Security is gedurende één interview zijdelings aan de orde gekomen. Een oorzaak van deze scheve verhouding is dat niet alle gewenste respondenten gedurende de interviewperiode beschikbaar waren. Een andere oorzaak is dat marktpartijen veel aandacht hebben voor het functioneren van de toezichtconfiguratie Buitengrenscontroles. Dit heeft te maken met het dominante karakter van deze toezichtconfiguratie in de Rotterdamse haven (zie ook paragraaf 2.6).

Figuur 5,1 geeft aan met welke respondent is gesproken over welke toezichtconfiguratie:

| | RESPONDENT | ORGANISATIE | GRENS | SAFETY | SECURITY |
|---|---------------------|---|-------|--------|----------|
| 1 | Rob Bagchus | Deltalinqs | X | | X |
| 2 | Menno Duin | Vereniging Rotterdamse Cargadoors | X | | |
| 3 | Jurrie Hartman | Maersk Sealand | X | | |
| 4 | Gert Jan Huisink | Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders | | X | |
| 5 | Herman de Knijf | Seabrex Rotterdam B.V. | X | | |
| 6 | Liesbeth Slappendel | FENEX | X | | |
| 7 | Godfried Smit | EVO | X | | |
| 8 | Evert Wijdeveld | Deltalinqs | | X | |

Figuur 5.1: overzicht welke toezichtconfiguraties zijn besproken met welke respondenten.

De interviews zijn afgenomen in de eerste helft van juni 2005. Er is voor gekozen om de interviews een relatief open karakter te geven. Gezien de wisselende achtergronden van de respondenten en het feit dat per gesprek verschillende toezichtconfiguraties centraal stonden, werd het niet wenselijk geacht om één gestandaardiseerde vragenlijst te hanteren. Door de open benadering waren de respondenten vrij om zelf accenten te leggen in de interviews. Alle respondenten hebben ruim voordat het interview zou plaatsvinden informatie toegestuurd gekregen ter voorbereiding (zie bijlage 4). Deze informatie beoogde de respondent inzicht te geven in de achtergrond en het doel van het interview. Tevens werd de inhoudelijke structuur van het interview toegelicht. Gemiddeld hebben de interviews ruim een uur in beslag genomen. Van alle interviews is een beknopt verslag gemaakt. Deze verslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. Alle respondenten hebben de verslagen (eventueel met aanpassingen) na goedkeuring geretourneerd.

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de marktgerichtheid van toezicht en de mogelijkheden ter verbetering. De uitgangspunten zijn om enerzijds een zo getrouw mogelijk beeld te geven van de mening van de respondenten en om anderzijds de verkregen informatie zo toegankelijk mogelijk weer te geven. Om dit te bereiken is ervoor gekozen om de interviewverslagen, zonder nadere analyse, als bron van onderzoek te gebruiken. De komende paragrafen zijn derhalve te beschouwen als een 'bloemlezing' waarin passages uit de interviewverslagen op gestructureerde wijze worden weergegeven. Het grote voordeel daarvan is dat het beeld dat de gezamenlijke respondenten hebben neergezet (inclusief nuanceringen en accentverschillen) volledig overeind blijft. De anonimiteit is gewaarborgd omdat de passages niet direct herleidbaar zijn tot de respondenten.

5.2 TEVREDENHEID MET DE MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT

In deze paragraaf wordt aan de hand een gestructureerde weergave van passages uit de interviewverslagen een beeld geschetst van de mate waarin respondenten tevreden zijn over de marktgerichtheid van toezicht binnen de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. De passages worden per toezichtconfiguratie gestructureerd aan de hand van de zes criteria die bepalend zijn voor de marktgerichtheid van toezicht (zie paragraaf 3.2). Het gaat om: minimale lasten, uniformiteit, onderlinge afstemming, kostenbewuste invulling, inzichtelijkheid en zelfreflectie.

5.2.1 BUITENGRENSCONTROLES

MINIMALE LASTEN

1. Het initiatief om de lasten door toezicht te verminderen komt niet van de toezichthouders. Het zijn met name de marktpartijen die zich daar sterk voor maken. Een voorbeeld daarvan is de oprichting van Port Info Link door het Havenbedrijf Rotterdam. Om de lasten te beperken worden steeds meer processen geautomatiseerd. Dit betekent een stevige stap vooruit. Hier hebben zowel toezichthouders als marktpartijen profijt van.
2. De configuratie Buitengrenscontroles kent een zeer gedetailleerd en specialistisch karakter. Op dit moment heeft een in- of doorgevoerde container te maken met circa 170 contactmomenten met alle operationele schakels voordat de bestemming bereikt wordt. Op het gebied van automatisering loopt Rotterdam achter bij andere havens waar vaak een *Port Community System* (PCS) actief is. Hierdoor worden marktpartijen in Rotterdam met hogere toezichtlasten geconfronteerd dan nodig.
3. Een van de speerpunten van de centrale overheid is om de marktgerichtheid van toezichthouders te verbeteren. Dit streven is o.a. verwoord in het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010. De indruk bestaat dat dit een papieren tijger betreft. In de praktijk zijn er nog geen opvallende verbeteringen zichtbaar. De mate van marktgerichtheid zoals Rotterdam die kent is tot stand gekomen door overleg van marktpartijen met toezichthouders in de haven. De centrale overheid heeft daarbij vrijwel geen rol gespeeld. Het betreft een stukje regionaal maatwerk.
4. In de huidige situatie zorgt de locatie van de containerscans ervoor dat het logistieke proces niet optimaal verloopt. Het kost relatief veel tijd om containers van en naar de scans te vervoeren. Ook zijn de kosten aanzienlijk. Een deel van de kosten wordt momenteel gedekt door een opslag op het zeehavengeld. Deze constructie is naar verwachting niet onbeperkt van toepassing. In dat geval komen de kosten weer volledig voor rekening van de ontvanger.
5. Het karakter van de haven is bepalend voor de controles die er plaatsvinden en de lasten die daaruit voortvloeien voor marktpartijen. In overslaghavens zoals Rotterdam en Antwerpen zijn de intensiteit en vormgeving van controles wezenlijk anders dan in vrijhavens als Hamburg en Bremerhaven. Hoewel er sprake is van Europese harmonisatie is de controle in de Rotterdamse haven nog steeds relatief strenger dan elders. De neiging bestaat om het 'beste jongetje van de klas' te zijn op dit gebied.
6. Door de invoering van geautomatiseerde systemen zoals Sagitta Binnen Brengen (SBB) is er de laatste jaren het nodige verbeterd inzake het terugbrengen van lasten. Dergelijke systemen zijn noodzakelijk omdat de hoeveelheid te verwerken informatie zo groot is dat dit onmogelijk met de hand kan gebeuren. Vaak worden deze systemen gepresenteerd als extra vorm van service richting de marktpartijen. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat deze systemen eveneens bedoeld zijn om processen bij toezichthouders te stroomlijnen en als zodanig reorganisaties mogelijk te maken. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre deze systemen per saldo leiden tot minder lasten.
7. Afhankelijk van het product worden door de PD fytosanitaire controles (voorkomen plantenziekten) en/of kwalitatieve controles (staat van de producten) uitgevoerd. Over de wijze waarop deze controles worden uitgevoerd, bestaat geen ontevredenheid.
8. Het is niet eenvoudig aan te geven of de lasten van toezicht in Rotterdam hoger of lager zijn dan in havens elders. Europese wet- en regelgeving speelt in dit kader een belangrijke rol. Vaak is deze wet- en regelgeving voor marktpartijen lastig te beïnvloeden. Alle lidstaten hebben invloed in het politieke proces terwijl weinig lidstaten beschikken over havens met een omvang en bijbehorende

problematiek als Rotterdam. Soms wordt de invloed op wet- en regelgeving door lidstaten gebruikt om concurrentievoordelen te realiseren.

9. Het komt regelmatig voor dat Europese wet- en regelgeving knelpunten bevat. Een voorbeeld is de wet die voorschrijft dat een dierenarts aanwezig moet zijn bij veterinaire controles die door de RVV worden uitgevoerd. Vanwege de schaarste aan dierenartsen en het feit dat keurpunten verspreid zijn over het havengebied zijn er soms logistieke problemen. Het is maar de vraag of de inzet van een dierenarts bij alle controles noodzakelijk is. In een aantal gevallen zouden de controles ook prima uitgevoerd kunnen worden door inspecteurs met minder expertise.
10. In de afgelopen jaren lijken de lasten van toezicht te zijn afgenomen. Het komt niet meer voor dat toezichthouders afzonderlijk van elkaar lading controleren. De invoer van nieuwe systemen zoals Sagitta Binnen Brengen (SBB) heeft procedures meer gestroomlijnd. Deze systemen worden niet alleen ingevoerd om de marktgerichtheid te verbeteren. De systemen maken het tevens mogelijk om reorganisaties en bezuinigingen bij de toezichthouders uit te voeren.
11. De Douane probeert steeds meer fiscale taken elders onder te brengen. Om voor de domiciliëringprocedure in aanmerking te komen, dienen marktpartijen te beschikken over uniforme administratieve systemen. De mogelijkheden voor maatwerk zijn beperkt. Wanneer marktpartijen daar niet aan kunnen voldoen zijn ze aangewezen op een relatief kostbare Douane-expediteur.
12. Vroeger kon een Enig Document bij een Douanepost om de hoek worden ingeleverd. Inmiddels zijn veel Douaneposten gesloten. Het serviceniveau is verminderd. De Douane baseert aanpassingen te eenzijdig op interne overwegingen. Er zou meer aandacht besteed moeten worden aan de bevordering van het serviceniveau.
13. Een level playing field tussen havens is van belang. Havens moeten onder gelijke voorwaarden met elkaar kunnen concurreren. Rotterdam is lange tijd koploper geweest op het gebied van toezicht (dit is met name ingezet onder het bewind van Pronk in de periode 1998-2002). In vergelijking met andere havens was het aantal toezichthouders groot en waren de controleprocessen streng. Het voordeel is dat de Rotterdamse haven een betrouwbaar en veilig imago heeft. Het nadeel is dat Rotterdam door de 'voorsprong' lading verloren heeft aan andere havens. Inmiddels heeft het toezicht in veel havens een gelijk niveau bereikt. De vraag is of de verloren lading na eventuele harmonisatie van wet- en regelgeving weer terugkomt naar Rotterdam.
14. De indruk bestaat dat wet- en regelgeving door toezichthouders soms als schild wordt gebruikt om bepaalde werkwijzen te continueren. Nederland heeft de naam om naar de letter van de wet te handelen. Dit zorgt ervoor dat marktpartijen er soms toe besluiten om uit te wijken naar buitenlandse havens. Dit geldt met name voor marktpartijen die zich richten op agrarische lading. De indruk bestaat dat andere landen er in slagen creatiever en pragmatischer met wet- en regelgeving om te gaan. Hierdoor nemen de toezichtlasten af. In communautaire wetgeving wordt een begrip als fysieke controle genoemd. Niet duidelijk wordt wanneer er precies sprake is van een dergelijke controle. Een fysieke controle kan worden ingevuld door een ronde om de container te lopen of door de complete container uit te (laten) pakken.
15. Behalve publieke inspecties hebben marktpartijen in de haven ook te maken met commerciële toezichthouders. Hierbij kan gedacht worden aan controles namens ladingbelanghebbenden (vindt vervoer op de juiste wijze plaats?) en oliemaatschappijen; bijvoorbeeld in het kader van certificering. Het vermoeden bestaat dat deze toezichthouders minstens evenveel lasten genereren voor de marktpartijen als de publieke toezichthouders.
16. In de huidige situatie wordt informatie over controles buiten het *Port Community System* (PCS) om door de Douane aan de marktpartijen gecommuniceerd. Kleinere marktpartijen zijn niet altijd (bijvoorbeeld gedurende weekeinden) beschikbaar om deze informatie te verwerken. Hierdoor kan het voorkomen dat de marktpartij niet tijdig alle stappen ondernemen (o.a. inlichten stuwadoor en expediteur om vervoer van container naar scan te regelen) om de controle mogelijk te maken. Soms heeft dit als gevolg dat containers zonder controle hun weg vervolgen. In dat geval krijgt de betrokken marktpartij een boete.

UNIFORMITEIT

17. Er is uniformiteit in instructies die inspecteurs meekrijgen. De uitvoering van die instructies laat soms een minder uniform beeld zien. De discretionaire bevoegdheden van inspecteurs leiden soms tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Deze incidenten komen niet vaak voor. De flexibiliteit van de inspecteur wordt mede bepaald door zijn verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid om risico's voor de volksgezondheid te voorkomen maakt dat de RVV minder flexibel is dan bijvoorbeeld de Douane. De effecten van een container drugs die niet wordt onderschept en in het achterland verdwijnt, zijn minder zichtbaar dan wanneer een groot aantal mensen ziek wordt van een partij bedorven vlees. Op dit moment wordt een Veterinair Informatie Systeem ontwikkeld dat instructies bevat voor marktpartijen en toezichthouders zodat beide precies weten waar ze aan toe zijn in een bepaalde situatie.
18. In het algemeen hebben de controles in de Rotterdamse haven een uniform karakter. Soms is verschil in ervarenheid van toezichthouders een oorzaak van niet uniforme controles. Inspecteurs met weinig ervaring schatten situaties soms anders in dan inspecteurs met meer ervaring. Ook kunnen emoties van inspecteurs een rol spelen. Dit verschijnsel wordt echter steeds meer beperkt omdat toezichthouders steeds vaker op basis van systemen werken. Een voorbeeld hiervan zijn de risicoprofielen op basis waarvan PD, RVV en Douane hun controles baseren. Daardoor wordt een verdachte container, ongeacht het schip waarop deze zich bevindt, geselecteerd voor controle.
19. De instroom van nieuw personeel draagt er toe bij dat er interpretatieverschillen tussen toezichthouders ontstaan. Vanwege de complexiteit van regelgeving is de nodige kennis en ervaring vereist om tot een goede beoordeling te komen.
20. In Rotterdam is sprake van uniformiteit ten aanzien van toezicht en controles. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld. De introductie van de eerste fase van het *Port Community System* (PCS) heeft hier in belangrijke mate toe bijgedragen. Voorheen hadden toezichthouders meer ruimte om persoonlijke elementen een rol te laten spelen in het toezichtproces. Het karakter van de relatie van een marktpartij kon invloed hebben op de afhandeling van controles. Voordeel van het systeem is dat rederijen niet langer door klanten tegen elkaar worden uitgespeeld. Vroeger kwam het voor dat verschillende rederijen anders werden behandeld door toezichthouders. Klanten van rederijen probeerden die verschillen in het eigen voordeel te benutten. Nu is dat niet meer het geval.
21. Op basis van de nieuwe filosofie van de PD hoeft niet langer alle lading gecontroleerd te worden. De controle vindt voortaan plaats op basis van risicoprofielen. Afhankelijk van de interne kwaliteitszorg van de onder toezicht staande marktpartijen kan een controlepercentage van 10% van de geïmporteerde partijen gerealiseerd worden. De steekproeven worden bepaald door het programma CLIENT. Afhankelijk van de resultaten kan besloten worden om ten aanzien van bepaalde marktpartijen de controles te intensiveren. Door deze werkwijze neemt de uniformiteit van de door de PD te controleren lading toe. Meer dan voorheen worden gelijke gevallen gelijk behandeld.
22. In het algemeen worden marktpartijen in de Rotterdamse haven uniform behandeld. Soms is er sprake van incidenten. Vaak liggen hier beleidswijzigingen aan ten grondslag die niet goed gecommuniceerd zijn tussen toezichthouders onderling of tussen toezichthouders en marktpartijen. Ook kunnen individuele overwegingen van inspecteurs een rol spelen. Het gevolg hiervan kan zijn dat toezichthouders tegenstrijdige eisen stellen. Bijvoorbeeld de VROM-Inspectie stelt dat lading niet mag worden opgeslagen terwijl de Douane stelt dat de lading niet mag worden vervoerd. Hoewel incidenten vaak snel worden opgelost zijn ze gezichtsbepalend en wordt er veel aandacht aan besteed in de media. Hierdoor kan verkeerde beeldvorming ontstaan.
23. In tegenstelling tot bij de configuratie Buitengrenscontroles kunnen rederijen/cargadoors bij de configuraties Safety en Security zelf meer invloed uitoefenen op de uitkomst van het controleproces. Indien de noodzakelijke maatregelen worden uitgevoerd, zullen eventuele controles niet tot problemen leiden. De configuratie Buitengrenscontroles is minder voorspelbaar. Er wordt vrijwel altijd een aantal containers geselecteerd om gescand te worden. In hoeverre dit problemen oplevert, is afhankelijk van de kwaliteit van informatie die door derden wordt aangeleverd.
24. De procedures die de Douane hanteert, zijn redelijk uniform. Toezichthouders zijn vaak met handen en voeten gebonden aan de geldende regelgeving. Soms kunnen beslissingen van individuele

inspecteurs voor verschillen zorgen. De uniformiteit wordt bevorderd door de relatief kleine omvang van de Douaneregio Rotterdam. Daarnaast waren er vroeger meerdere autonome Douaneposten waardoor soms verschillen ontstonden. Ook heeft de invoer van geautomatiseerde systemen de uniformiteit versterkt. De uniformiteit zorgt ervoor dat marktpartijen te maken hebben met dezelfde procedures wanneer lading via Rotterdam wordt ingevoerd.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

25. De samenwerking tussen de toezichthouders begint de laatste jaren steeds beter vorm te krijgen. De samenwerkingsovereenkomst die de toezichthouders, betrokken bij Buitengrenscontroles, in 2003 hebben ondertekend, heeft zijn waarde bewezen. De toezichthouders slagen er steeds beter in om invulling te geven aan de één loket benadering.
26. De afstemming tussen de toezichthouders in de Rotterdamse haven verloopt steeds beter. De RVV, PD en Douane werken op een goede manier samen. Het feit dat de Douane soms controles uitvoert voor PD en RVV werkt goed in de praktijk. In het verleden is project SIDER gestart om afstemming tussen Rotterdamse toezichthouders te bevorderen en dubbele controles te voorkomen. Dit heeft goed gewerkt. De huidige stand van zaken rondom dit project is onbekend.
27. Er is de laatste tijd verbetering zichtbaar in de informatievoorziening tussen toezichthouders. Met name de samenwerking tussen de Douane, VWA/RVV en de PD is hier een voorbeeld van. In sommige gevallen leidt de samenwerking tussen de Douane en de VWA/RVV tot een tegenstrijdige interpretatie van regelgeving. In dat geval is er afstemming nodig om tot een oplossing te komen. Voor sommige marktpartijen vormt dit aanleiding om zich actief met de zaak te bemoeien teneinde het tijdverlies te beperken. Vaak hebben deze interventies resultaat.
28. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in samenwerking tussen toezichthouders o.a. door het ondertekenen van een convenant. Naar het zich laat aanzien heeft deze samenwerking voornamelijk betrekking op het beleidsniveau van de toezichthouders. De indruk bestaat dat de toezichthouders op operationeel niveau nog veelvuldig tegenover elkaar staan. De doorwerking van informatie en kennis van beleidsniveau naar operationeel niveau verloopt soms moeizaam.
29. CLIENT is een samenwerkingsverband tussen PD, de VWA/RVV en de Douane. In beginsel was het voor sommige marktpartijen niet mogelijk om aan CLIENT deel te nemen. De domiciliëringsprocedure waarvoor de Douane een vergunning afgegeven had bleek door de PD niet volledig erkend te worden. Dit gebrek aan afstemming tussen PD en Douane leidde ertoe dat het administratieve proces van de betreffende marktpartijen aangepast moest worden. Hiermee waren aanzienlijke kosten gemoeid.
30. In het algemeen verloopt de samenwerking tussen toezichthouders goed. Er vindt onderling veelvuldig overleg plaats. Zeker op hoog niveau is er veel persoonlijk contact waardoor functionarissen elkaar goed weten te vinden wanneer hier aanleiding toe is.
31. Mede gestimuleerd door de marktpartijen zijn toezichthouders de laatste jaren druk bezig met de ontwikkeling van elektronische systemen zoals Sagitta Binnen Brengen (SBB) en CLIENT. Met name de Douane is een voorloper op dit gebied. De PD en de RVV zijn meer volgend. De samenwerking ten aanzien van elektronische systemen verloopt nog niet optimaal. Vaak hebben toezichthouders geen toegang tot elkaars systeem of wordt geen gebruik gemaakt van de beschikbare in kijkfunctie. Het gevolg daarvan is dat marktpartijen zelf actie moeten ondernemen om contact op te nemen met meerdere toezichthouders om te voorkomen dat lading dubbel gecontroleerd wordt. Wanneer systemen aan elkaar gekoppeld worden, is dat niet meer nodig. Behalve technische onvolkomenheden of een gebrek aan financiële middelen maakt ook Europese wet- en regelgeving het soms lastig om systemen op elkaar af te stemmen. Een voorbeeld is dat veterinaire lading pas mag worden aangegeven nadat er een keuring heeft plaatsgevonden.
32. De samenwerking tussen de toezichthouders is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van 10 jaar geleden. Het geautomatiseerde controlesysteem CLIENT, een samenwerkingsverband tussen Douane, VWA/RVV en PD betekent een flinke stap vooruit. Ook de mogelijke komst van een fysieke plek op de Maasvlakte waar alle controles worden geconcentreerd heeft tot gevolg dat de onderlinge afstemming zal toenemen. De informatiebehoefte en controleprocessen zullen op elkaar moeten worden afgestemd om dit concept tot een succes te maken.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

33. De Europese wet- en regelgeving is er niet op gericht om het logistieke proces zo optimaal mogelijk te faciliteren. Tevens wordt geen aandacht besteed aan het zo kostenbewust mogelijk inrichten van toezichtprocessen. Ook de aandacht van toezichthouders voor dit onderdeel is beperkt. Het zijn met name de marktpartijen en de brancheorganisaties die door overleg en lobbyactiviteiten aandacht vragen voor dit onderdeel. Soms is het mogelijk om controles te verschuiven in de tijd zodat deze beter ingepast kunnen worden in het logistieke proces.
34. Het gevoel bestaat dat toezichthouders wel aandacht besteden aan het optimaliseren van de eigen kosten. De keurpunten van de RVV zijn ondergebracht bij vestigingen van marktpartijen om kosten te besparen. Ook is de inzet van RVV personeel vaak onvoldoende afgestemd op de dynamiek van het logistieke proces waardoor vertraging ontstaat. Verder sluit de Douane steeds meer kantoren in de haven waardoor het serviceniveau omlaag gaat. Een ander voorbeeld is dat de PD en de RVV onder invloed van het ministerie van LNV voortaan kostendekkend moeten werken. Omdat de tarieven stijgen zonder verklaarbare redenen, wordt de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven negatief beïnvloed.
35. De controleprocessen houden niet altijd gelijke tred met het ritme van de haven. Veel keurpunten van bijvoorbeeld de RVV zijn alleen geopend tijdens kantooruren. Daarnaast is er buiten kantooruren niet altijd voldoende vervoerscapaciteit beschikbaar om lading van de terminal naar een keurpunt te brengen en omgekeerd. Wanneer in het weekend bepaald wordt dat bepaalde lading (fysiek) gecontroleerd moet worden dan kunnen de controles zelf niet direct plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat er op maandagochtend vaak lange rijen staan voor de keurpunten van de RVV. Deze vertraging resulteert in extra kosten voor de ladingbelanghebbenden.
36. De kosten van toezicht en controles in Rotterdam zijn relatief hoog ten opzichte van andere havens. Voor marktpartijen is het van belang dat toezicht zo min mogelijk kosten met zich meebrengt. In tegenspraak hiermee is een recente uitspraak van het ministerie van LNV dat veterinaire controles kostendekkend moeten zijn. Dit zou betekenen dat er in de toekomst nog meer kosten op marktpartijen zullen worden afgewenteld. Dit beïnvloedt de positie van Rotterdam ten opzichte van andere havens. Hoewel marktpartijen de kosten niet altijd zelf hoeven te dragen, moeten er soms wel de nodige (administratieve) inspanningen worden verricht om de kosten voor te schieten en door te berekenen aan de klant.
37. Het *Port Community System* (PCS) wordt door de overheid gepresenteerd als kostenbesparend voor cargadoors. Enerzijds zorgt het systeem ervoor dat informatie efficiënter en sneller kan worden aangeleverd. Anderzijds neemt de informatiebelasting voor marktpartijen toe omdat er meer vragen beantwoord moeten worden. Dit betekent extra inzet van personeel. De toezichthouders profiteren van de aanvullende informatie. Zij zijn beter in staat te bepalen welke lading aan controle onderworpen wordt.
38. Als gevolg van de reorganisatie is de organisatie en de kostenstructuur van de PD tegen het licht gehouden. Het ministerie van LNV heeft aangekondigd dat de tarieven van de PD kostendekkend moeten zijn. Dit impliceert dat tarieven naar boven bijgesteld zouden mogen worden wanneer blijkt dat de kosten hoger uitpakken dan voorzien. Hierdoor is bij de PD geen sprake van een impuls om kostenefficiënt te werken. De totale hoeveelheid kosten is leidend. Vervolgens wordt bepaald op welke wijze deze kosten kunnen worden 'terugverdiend'.
39. Circa 80% van de controles die in Rotterdam door de PD worden uitgevoerd vinden bij een bepaalde marktpartij plaats. Gemiddeld zijn er per dag zo'n 4 à 5 inspecteurs van de PD aanwezig. Omdat de PD kostendekkend gaat werken zullen de kosten voor deze marktpartij verdrievoudigen terwijl het aantal controles afneemt als gevolg van het hanteren van risicoprofielen. Dit geeft aan dat de PD niet efficiënt werkt. Voorheen maakten de inspectiekosten ca. 5% uit van de totale overslagkosten. In de nieuwe situatie is dat bijna 10%. Door de aangepaste tarieven van de PD stijgen de inspectiekosten explosief. Dit maakt het onaantrekkelijk om groente en fruit via Nederland naar de rest van de EU te vervoeren en ondermijnt de handelspositie van Nederland. Er is sprake van een paradox: enerzijds wil de Nederlandse overheid een level playing field bevorderen en anderzijds moeten toezichthouders kostendekkend werken. Dit gaat niet samen.

40. Op basis van normale marktwerking mag verondersteld worden dat de prijs per controle afneemt naarmate het aantal controles toeneemt (*economy of scale*). Mede door de aanwezige faciliteiten in Rotterdam en de hoeveelheid controles zou verwacht mogen worden dat de kosten per controle relatief laag zijn. Hoewel de kosten die de PD in Rotterdam maakt voor haar controles relatief laag zijn, is de doorbelasting richting de marktpartijen relatief hoog. In het achterland geldt het omgekeerde. Daar zijn de kosten van de PD controles relatief hoog en is de doorbelasting richting marktpartijen relatief laag. Hierdoor ontstaat het gevoel te moeten opdraaien voor kosten die voortkomen uit activiteiten waarmee de marktpartij geen betrokkenheid of belang heeft.
41. Reorganisaties van toezichthouders leiden vaak tot kosten voor de onder toezicht gestelden. Voorheen was de Douane met een post vertegenwoordigd op de noordoever van de Maas. Na een reorganisatie werd deze post opgeheven. Marktpartijen hadden de keuze om de procedures voortaan via een andere post te regelen of over te gaan op een geautomatiseerd systeem aan de hand van de domiciliëringsprocedure. Er was een investering van € 120.000 vereist om de administratieve processen zodanig in te richten dat hiervoor een vergunning kon worden verstrekt.
42. Mede als gevolg van bezuinigingen is er de laatste tijd een aantal Douanekantoren gesloten. Hierdoor wordt het voor marktpartijen minder eenvoudig om goederen aan te geven. Deze daling van service is niet helemaal op te vangen door elektronische systemen die papierloos aangeven mogelijk maken. Hoewel er steeds meer informatie langs elektronische weg kan worden aangeleverd, wijst de praktijk uit dat er ook nog steeds fysieke documenten moeten worden aangeleverd. Alhoewel de Douane meedenkt, is een oplossing niet altijd voorhanden. Het is dus nog steeds wenselijk om een Douanekantoor in de buurt te hebben voor aangiftes. Dit scheelt eveneens tijd bij controles.
43. Bij de introductie van de containerscan op de Maasvlakte heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen Douane en marktpartijen. Inzet van dit overleg was om de vooroordelen over de scan weg te nemen en om de scan goed in te passen binnen het logistieke proces. Op dit moment verlopen de procedures soepel. De vraag is of dit zo blijft wanneer de vergoeding van het Havenbedrijf wegvalt voor het gebruik van de interne baan. De extra kosten kunnen in dat geval oplopen tot € 200 à € 300 per container. Hier kunnen de eventuele kosten van gasmetingen en fysieke controles van de container nog bijkomen. Wanneer de vergoeding wegvalt, gaan marktpartijen mogelijk gebruik maken van de externe baan om kosten te beperken. Dit heeft de nodige logistieke consequenties.
44. Het kostenbewustzijn van toezichthouders is niet altijd voldoende ontwikkeld. Door toepassing van de domiciliëringsprocedure worden steeds meer administratieve processen uitgevoerd door marktpartijen. Hiervoor dienen marktpartijen te investeren in opslagfaciliteiten en een administratief systeem. Hiermee zijn de nodige kosten gemoed.
45. Toezichthouders lijken zich niet altijd voldoende bewust van de gevolgen die hun besluiten kunnen hebben. Betrouwbaarheid is in de logistieke keten belangrijker dan snelheid. Het gaat erom dat erop vertrouwd moet kunnen worden dat bepaalde producten zich op een afgesproken tijdstip op een bepaalde plek bevinden. Controles kunnen het logistieke proces stevig ondermijnen. Vertraging heeft vaak aanzienlijke financiële consequenties. Toezichthouders hebben niet altijd voldoende oog voor alternatieve oplossingen.

INZICHTELIJKHEID

46. De communicatie van de toezichthouders met de marktpartijen is goed. Er is veel informatie beschikbaar over de wijze waarop toezicht plaatsvindt in notities en via internet.
47. Steeds meer toezichthouders werken aan het inzichtelijk maken van hun controleprocessen. Met name de 'grotere' toezichthouders zoals de Douane besteden hier in toenemende mate aandacht aan. De 'kleinere' toezichthouders zijn minder ver op dit gebied. Een goed voorbeeld is het nieuwe informatiesysteem van de VWA/RVV. Aan de hand hiervan kunnen marktpartijen online nagaan welke inspecties worden uitgevoerd bij de import en export van bepaalde goederen.
48. Op het gebied van communicatie zijn er aanzienlijke verschillen tussen toezichthouders. De Douane communiceert snel en zorgvuldig over nieuwe Douanewetgeving. De goede contacten van deze toezichthouder met belangenorganisaties als Deltalinqs en FENEX speelt daarbij een belangrijke rol. Op het fytosanitaire en veterinaire vlak (VWA/RVV en PD) is de communicatie

minder goed geregeld. Wanneer bij toezichthouders navraag wordt gedaan door marktpartijen over nieuwe wet- en regelgeving wordt regelmatig zonder uitleg verwezen naar de internetsite. Ook komt het regelmatig voor dat nieuwe tarieven niet vooraf worden gecommuniceerd met marktpartijen. Daardoor komen marktpartijen er pas na ontvangst van de factuur achter dat er een tariefsverhoging heeft plaatsgevonden. De VWA/RVV en PD zouden meer moeite mogen doen om actief en vooraf met marktpartijen te communiceren.

49. De inzichtelijkheid van de PD laat te wensen over. Een voorbeeld is dat de PD zonder actieve communicatie vooraf richting marktpartijen overgaat tot verhoging van tarieven. Op 6 april wordt een brief ontvangen met de aankondiging dat per 1 april de tarieven verhoogd zijn. Het blijkt onmogelijk om inzicht te krijgen in de precieze opbouw van de kosten. Tevens kondigt de PD in de brief aan dat nieuwe facturen nog twee maanden op zich laten wachten. De PD heeft onvoldoende besef welk effect deze tariefsverhoging heeft op de markt. De tarieven worden op een ongelukkig moment verhoogd en worden niet tijdig aangekondigd. Bovendien is voor de betrokken marktpartijen niet duidelijk met welke stijging rekening gehouden moet worden.
50. Voor het logistieke proces zou het goed zijn wanneer controles vaker verlegd worden van de buitengrens naar de bedrijven waarvoor de lading bestemd is. Het is mogelijk om controles te verleggen wanneer het gaat om fiscale aspecten en wanneer de betrokken marktpartij hiertoe zelf een verzoek indient. Voor niet-fiscale aspecten is verleggen minder eenvoudig omdat de stopfunctie van de Douane een controle aan de buitengrens noodzakelijk maakt. Voor marktpartijen is niet altijd inzichtelijk op grond waarvan de Douane een container voor controle selecteert. Derhalve is het moeilijk te bepalen in hoeverre de toepassing van de stopfunctie gelegitimeerd is.
51. De marktpartijen in de Rotterdamse haven staan op goede voet met de toezichthouders. Met name de Douane is van oudsher een toezichthouder die sterk meedenkt. Hoewel er inmiddels verbetering zichtbaar is, was dit voorheen bij de RVV en PD minder het geval. Tussen marktpartijen en toezichthouders vindt regelmatig overleg plaats. Hierin wordt open gecommuniceerd over wat goed en fout gaat. Het gevolg hiervan is dat toezichthouders en marktpartijen de nodige kennis hebben van elkaars processen. Dit draagt bij aan begrip voor elkaars problematiek en maakt het mogelijk om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Een dergelijke intensieve samenwerking is in andere havens vaak minder vanzelfsprekend.
52. Veelal verlopen de contacten met toezichthouders op beleidsniveau eenvoudiger dan op operationeel niveau. De doorwerking tussen beide niveaus verloopt soms moeizaam. Er is soms sprake van verschillende opvattingen tussen ambtenaren die beleid formuleren en ambtenaren die operationeel belast zijn met de handhaving.
53. Beleid is dat zowel de RVV als de PD kostendekkend moeten werken. Het gevolg is dat de tarieven behoorlijk zijn gestegen terwijl niet helemaal duidelijk is welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Rotterdam is duurder ten opzichte van buitenlandse havens en dit heeft gevolgen voor de concurrentiepositie van de haven.
54. In het kader van de domiciliëringsprocedure is het voor marktpartijen vaak niet duidelijk in hoeverre investeringen in opslagfaciliteiten en administratieve systemen bedrijfseconomisch verantwoord zijn. Marktpartijen willen graag een *'return on investment'* bijvoorbeeld door een vermindering van het aantal controles. De Douane geeft geen garantie dat de toezichtlasten afnemen. Wanneer er sprake is van lading met een hoog risicoprofiel dan zal het aantal controles ondanks de investeringen waarschijnlijk gelijk blijven. Hierdoor is er voor marktpartijen en toezichthouders niet altijd sprake van een win-win situatie.

ZELFREFLECTIE

55. Op dit moment gaan toezichthouders en marktpartijen op een goede manier met elkaar om. Vanuit een open houding vindt er veelvuldig overleg plaats. Dit was niet altijd het geval. Beide partijen hebben langere tijd lijnrecht tegenover elkaar gestaan. Een belangrijke taak van overleg is om toezichthouders deelgenoot te maken van het logistieke proces zodat men zich hier mede verantwoordelijk voor gaat voelen. Als zodanig kan meer begrip gecreëerd worden om zaken anders aan te pakken. Dit gaat niet vanzelf. Er is sprake van een wereld van verschil tussen toezichthouders en marktpartijen. Toezichthouders zijn veelal bureaucratisch georganiseerd waardoor de marktgerichtheid in beginsel beperkt is.

56. De Douane is de laatste jaren steeds meer een partner van de marktpartijen geworden. Op beleidsniveau denkt de Douane goed mee over het zo optimaal mogelijk implementeren van Europese wet- en regelgeving. De RVV heeft zich vooralsnog minder marktconform ontwikkeld. Deze toezichthouder heeft een minder lange geschiedenis in de haven en de aansturing vindt plaats door een ander ministerie. De laatste tijd is bij de RVV de bereidheid zichtbaar om zich meer als partner van de marktpartijen op te stellen.
57. De verschillende toezichthouders participeren in een groot aantal overleggen waarin ook marktpartijen vertegenwoordigd zijn. De mate van openheid verschilt per toezichthouder, de Douane wordt als meer open ervaren dan de VWA/RVV. De ervaring is dat de toezichthouders op beleidsniveau open staan voor signalen van marktpartijen. Het operationele niveau van de toezichthouders is hiervoor minder ontvankelijk. Vaak is de ruimte voor toezichthouders om op beleidsniveau iets te doen met signalen van marktpartijen veelal beperkt. Als er ruimte is, zijn toezichthouder echter bereid om de discussie aan te gaan. De doorwerking van signalen van beleidsniveau naar operationeel niveau verloopt veelal moeizaam en kost veel tijd.
58. Er is verschil in de mate waarin toezichthouders open staan voor signalen van marktpartijen. In het algemeen gaat de Douane hier beter mee om dan de VWA/RVV en de PD. De Douane vraagt regelmatig actief aan marktpartijen naar hun mening over de toezichtprocessen.
59. In de praktijk worden veel contacten richting de toezichthouders verzorgd door belangenorganisaties. Om te voorkomen met uitkomsten 'geconfronteerd' te worden zou de wetgever meer initiatieven mogen ontplooiën om marktpartijen te betrekken. Omdat dit onvoldoende gebeurt hebben sommige marktpartijen het voornemen om zelf proactief te lobbyen wanneer nieuwe Europese wet- en regelgeving wordt voorbereid. Voor marktpartijen die wereldwijd opereren, is deze rol niet altijd eenvoudig in te vullen. De lokale belangen (snelle afhandeling lading in R'dam) kunnen afwijken van wereldwijde belangen (zoveel mogelijk containers vervoeren tegen de beste prijs).
60. Het is voor de PD geen vanzelfsprekendheid om met marktpartijen te communiceren. Het lijkt alsof de PD gevoeliger is voor signalen vanuit het bestuur dan vanuit de markt. De contacten beperken zich veelal tot contacten met belangenorganisaties. Als grootste klant van de PD in Rotterdam kost het sommige marktpartijen veel moeite om op directieniveau contact te leggen met de PD.
61. In de meeste gevallen hebben toezichthouders niet veel beleidsruimte om zaken naar eigen inzicht te regelen. Het feit dat wet- en regelgeving beleidsruimte bevat is geen garantie dat die ruimte ook door toezichthouders wordt ingevuld. Voor een deel lijkt dit afhankelijk van de mate waarin marktpartijen proberen om de uitvoeringswijze van de betreffende wet- en regelgeving te beïnvloeden. De ene keer pakken dergelijke initiatieven succesvol uit en de andere keer niet. Dit laat zich niet altijd verklaren. In het algemeen geldt dat er sprake is van constructief overleg tussen marktpartijen en toezichthouders als de Douane, de RVV en de PD. De indruk bestaat dat deze toezichthouders bereid zijn om mee te denken over een zodanige inrichting van controleactiviteiten dat de lasten zo minimaal mogelijk zijn.
62. Het vermogen tot zelfreflectie is nog niet voldoende ontwikkeld. Bij veel toezichthouders staat het eigen beleid centraal. Er wordt onvoldoende geleerd van lessen uit het verleden en het omgevingsbewustzijn is vaak beperkt. Er is geen gelijkwaardigheid tussen toezichthouder en marktpartij. Nieuwe controleprocessen worden vrijwel volledig binnen de organisatie van de toezichthouder voorbereid. Wanneer het systeem nagenoeg gereed is, krijgen marktpartijen kans om hun mening te geven. Het is wenselijk om marktpartijen eerder te betrekken zodat de kennis en ervaring van zowel marktpartij als toezichthouder kunnen worden benut om tot een optimale oplossing te komen.
63. Marktpartijen ondernemen niet snel een poging om contact te zoeken met de Douane over bijstelling van de risicoprofielen wanneer deze tot problemen leiden. Dit heeft verschillende oorzaken. Steeds meer controles worden geautomatiseerd. Vaak is er geen rechtstreeks contact tussen de verlader en de Douane. Ook is er vaak een gebrek aan kennis bij marktpartijen. Steeds vaker wordt een Douane-expediteur ingeschakeld om de formaliteiten af te handelen. Deze partij is niet altijd geneigd om gericht actie te ondernemen wanneer blijkt dat bepaalde risicoprofielen tot vertraging van het logistieke proces leiden. De kosten worden immers doorberekend en tegen de tijd dat de factuur ontvangen wordt, is de betreffende kwestie meestal opgelost.

5.2.2 SAFETY

MINIMALE LASTEN

64. Mede door het grote aantal toezichthouders heeft de zeevaart te maken met aanzienlijke lasten als gevolg van toezicht. Voor andere modaliteiten, zoals bijvoorbeeld wegvervoer, zijn deze lasten aanzienlijk minder. Er gebeurt relatief veel in Nederlandse havens (o.a. familiebezoek, personeelwisselingen) waardoor het intensieve toezicht een extra belasting betekent. Overigens wordt de toezichtdruk niet alleen door overheidsinspecties veroorzaakt. Ook commerciële inspecties spelen (bijvoorbeeld op het gebied van certificering) een grote rol.
65. Veel van het publieke toezicht is gebaseerd op een complex geheel van internationale, Europese en nationale regelgeving. Het is opvallend dat beleidsmakers er niet op zijn gericht om de hoeveelheid wet- en regelgeving te evalueren en eventueel te reduceren. In plaats daarvan wordt er vaak nieuwe wet- en regelgeving gemaakt.
66. In het algemeen geldt dat de lasten voor marktpartijen afnemen naarmate een toezichthouder beschikt over meer kennis en expertise. De omvang en complexiteit van wet- en regelgeving waarmee marktpartijen te maken hebben is aanzienlijk. Derhalve is het voor een toezichthouder niet moeilijk om onregelmatigheden te constateren als men dat per se wil. Het is van belang dat het toezicht zich richt op de geest in plaats van op de letter van de wet. Ervaren inspecteurs kunnen situaties vaak beter inschatten en denken vaak meer oplossingsgericht.
67. Veel toezichthouders zijn erop gericht om de eigen werkzaamheden en bijbehorende administratieve procedures zo goed mogelijk uit te voeren. Daarbij wordt vaak niet verder gekeken dan de wet- en regelgeving waarvoor men verantwoordelijk is. Sinds Enschede en Volendam is er bij toezichthouders een grotere angst ontstaan om afgerekend te worden als gevolg van tekortschietend toezicht. Om zichzelf te bewijzen hebben de toezichthouders onder druk van hun ministeries het toezicht binnen het eigen aandachtsgebied geïntensiveerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de lasten voor marktpartijen toenemen. In plaats van het behalen van individuele resultaten zouden toezichthouders meer oog moeten hebben voor de verbetering van de veiligheid als geheel. Grotere toezichthouders zoals de IVW en de Douane slagen er vaak beter in om situaties in de context te beschouwen. Dit geldt in mindere mate voor 'kleine' toezichthouders.
68. Met name de themacontroles vormen een aanzienlijke belasting voor de marktpartijen. Voorheen werden dergelijke controles aangekondigd. Sinds Enschede en Volendam is daarvan geen sprake meer. Dit leidt tot onverwachte extra lasten voor de marktpartijen. Veelal wordt ten aanzien van deze controles de letter van de wet gevolgd in plaats van de geest van de wet. Een alternatief voor themacontroles zou gevormd kunnen worden door een intensievere uitwisseling van kennis en informatie tussen toezichthouders en brancheorganisaties. Beide partijen hebben immers dezelfde doelstelling: een veilige Rotterdamse haven. Op basis van een gezamenlijke voorbereiding zouden de themacontroles meer effect sorteren.
69. In Rotterdam komt jaarlijks een groot aantal schepen aan. Dit maakt het voor de IVW lastig om haar doelstelling te halen door jaarlijks 25% van de schepen te controleren.

UNIFORMITEIT

70. Ten opzichte van andere Europese landen wordt in Nederland zorgvuldig gecontroleerd aan de hand van wet- en regelgeving. Dit heeft als gevolg dat de afzonderlijke toezichthouders hun taken in de Rotterdamse haven op uniforme wijze vormgeven. Gelijke gevallen worden veelal gelijk behandeld. Hoewel controles steeds meer geautomatiseerd worden (o.a. door hanteren risicoprofielen), blijft toezicht voor een belangrijk deel mensenwerk. Zowel bij het beoordelen van situaties als bij het bepalen van risicoprofielen spelen persoonlijke overwegingen een rol. Emoties kunnen de uniformiteit soms ondergraven.
71. Op nationaal en Europees niveau zijn er verschillen in de wijze waarop toezichthouders invulling geven aan hun taken. De ene toezichthouder richt zich meer op de letter van de wet terwijl bij de andere toezichthouder meer de geest van de wet centraal staat. Uitwisseling van kennis en personeel tussen toezichthouders op verschillende niveaus zou ertoe kunnen bijdragen dat er meer

inzicht ontstaat in elkaars werkwijze en verantwoordelijkheden. Dit zou kunnen resulteren in een grotere uniformiteit.

72. Het toezicht dat op schepen plaatsvindt is vaak aanzienlijk intensiever en strenger dan het toezicht op terminals. In het kader van de havenstaat- en de vlaggenstaatcontroles hebben schepen met veel verschillende toezichthouders te maken. Terminals hebben vaak slechts met één toezichthouder te maken. Daarnaast is er een verschil in handhaving. Een terminal kan veelal nog geruime tijd opereren zonder een geldig veiligheidscertificaat. Er is vaak veel tijd nodig voordat handhavingprocedures hun doel bereiken. Voor een schip geldt dat het zonder geldig veiligheidscertificaat niet wordt toegelaten tot de haven. In dit kader is het toezicht op terminals en schepen onvoldoende uniform.
73. In Rotterdam wordt uniform gecontroleerd, alle marktpartijen ondergaan een soortgelijke behandeling. De verzelfstandiging van de toezichthouders heeft ertoe bijgedragen dat er een organisatorisch onderscheid is gekomen tussen het beleidsniveau en het operationeel niveau. Op operationeel niveau wordt vaak op basis van de letter van de wet gecontroleerd. De aanwezigheid van een vluchtweg op 5,2 meter afstand in plaats van op de wettelijk voorgeschreven 5 meter afstand leidt tot handhavend optreden. Meer maatwerk is wenselijk in dat kader. Aan de hand van dwangsommen worden aanzienlijke investeringen afgedwongen.
74. Sinds Enschede en Volendam probeert de overheid ervoor te zorgen dat ze zelf geen blaam treft. Dit betekent een strikte naleving van de geldende regelgeving. In het algemeen geldt dat creativiteit niet op prijs gesteld wordt. Bij verschil van inzicht kan een hogere veiligheidkundige (HVK) worden ingeschakeld om een 'tussenoplossing' te vinden. Vooraf maakt de toezichthouder echter niet duidelijk in hoeverre een alternatieve oplossing wordt gehonoreerd. Soms is er ook sprake van onvoldoende assertief gedrag van marktpartijen. Omdat er geen behoefte is aan tijdrovende procedures, worden aanbevelingen veelal zonder verzet uitgevoerd.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

75. De afstemming tussen de toezichthouders laat te wensen over. De laatste jaren zijn er verschillende pogingen ondernomen om de samenwerking te versterken. Het resultaat daarvan is niet altijd even goed zichtbaar. Tien jaar geleden heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de inspectiedruk op schepen. Mede naar aanleiding daarvan heeft een groot aantal toezichthouders in 2003 een convenant gesloten ter bevordering van de samenwerking. Het (platform)overleg, dat de basis vormt voor de samenwerking, is al geruime tijd niet meer bijeen geweest.
76. De centrale overheid heeft allerlei projecten (o.a. Andere Overheid, Beter Geregeld) in gang gezet om de marktgerichtheid van toezichthouders te verbeteren. Veel van die initiatieven zijn aan te merken als '*window dressing*'. Vaak zijn de intenties goed maar blijven de resultaten achter. Door de grote verscheidenheid aan initiatieven en de betrokkenheid van verschillende ministeries ontbreekt een uniforme aanpak en ontstaat een rommelige indruk. De doelstelling van de initiatieven is vaak niet helder (wet- en regelgeving naleven of problemen oplossen?). Tevens is er geen coördinerende partij aanwezig die de samenhang van alle initiatieven overziet en die zich verantwoordelijk voelt voor de coördinatie ervan.
77. Met name ten aanzien van de informatievoorziening zou er meer afstemming tussen toezichthouders moeten plaatsvinden. Op nationaal en Europees niveau is er heel veel informatie beschikbaar. Vaak is per toezichthouder sprake van een eigen administratief systeem. De uitwisselingsmogelijkheden zijn hierdoor beperkt en vaak hebben toezichthouders geen toegang tot elkaars informatiebestanden. Het gevolg is dat marktpartijen dezelfde informatie vaak in een verschillende vorm moeten aanleveren bij verschillende toezichthouders. Op nationaal en Europees niveau zou meer uitwisseling van informatie tussen (regionale onderdelen van) toezichthouders en havenbedrijven de marktgerichtheid van toezicht aanzienlijk kunnen versterken. Ook voorafgaand aan themacontroles zou meer gebruik gemaakt moeten worden van bestaande informatie.
78. Het is opvallend dat in elke haven eigen systemen geïntroduceerd worden om het toezicht te systematiseren (o.a. Sagitta Binnen Brengen (SBB) en CLIENT). De onderlinge afstemming tussen havens is beperkt. Het lijkt alsof het wiel overal opnieuw wordt uitgevonden.

79. Binnen de configuratie speelt de IVW een belangrijke rol. Deze toezichthouder is goed op haar taak toegerust en heeft veel kennis van schepen. Themacontroles worden goed voorbereid en gecoördineerd. De IVW geldt als een strenge toezichthouder. Dit is niet altijd een overbodige luxe. Voor schepen onder een bepaalde vlag geldt dat er regelmatig onregelmatigheden zijn op het gebied van (de conditie van het) schip en bemanning. Er is altijd kaf tussen het koren.
80. In de praktijk werkt de IVW intensief samen met de Divisie Havenmeester (o.a. in het kader van Marpol wetgeving). De Divisie Havenmeester vormt de ogen en oren van de IVW in de Rotterdamse haven. Ook communiceert de IVW met vergelijkbare toezichthouders in andere Europese havens. Door deze samenwerking wordt informatie over uitgevoerde controles uitgewisseld zodat toezichthouders hun werkzaamheden onderling kunnen afstemmen.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

81. Bij het functioneren van de toezichthouders spelen de kosten voor marktpartijen een beperkte rol. Veel toezichthouder proberen de eigen kosten zoveel mogelijk omlaag te brengen. Vaak wordt gewerkt met onaangekondigde inspecties, soms met aangekondigde inspecties. Wanneer hiervan sprake is, zouden controlemomenten optimaal kunnen worden ingepast in het logistieke proces van de marktpartij. Veelal is dit geen optie. Vaak zijn de tijden van de toezichthouders leidend.
82. Mede door invloed van de EU is het niveau van kosten en dienstverlening in veel havens nagenoeg gelijk. Een steeds belangrijker concurrentiefactor is de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Controles kunnen resulteren in oponthoud en dit brengt kosten met zich mee. De capaciteit van de haven wordt vergroot door de tijd tussen het binnenkomen en het uitvaren van de schepen steeds verder te verkorten. Toezichthouders houden hier onvoldoende rekening mee bij de uitvoering van controles.
83. In de haven is veelal sprake van complexe werkomstandigheden. Denk hierbij aan het werken bovenop containers op zeeschepen. Door toenemende regelgeving zijn aanzienlijke investeringen noodzakelijk gebleken (bijvoorbeeld door het vervangen van twistlocks (die aan boord, bovenop de containers, aangebracht of verwijderd moesten worden) door semi-automatische twistlocks (die op de wal verwijderd of aangebracht kunnen worden). Dat heeft echter weer voor een ander probleem gezorgd, namelijk het blootgesteld zijn van werknemers aan dieselmotorenemissie waardoor *Automatic Guided Vehicles* (AGV's) voorzien moeten worden van een roetfilter. Handhaving leidt dan ook niet zelden tot een verschuiving van het probleem. De realiteit geeft aan dat na Enschede en Volendam de beleidsruimte beperkt is. De regelgeving is leidend.
84. Op basis van de complexe regelgeving in de haven is niet altijd duidelijk hoe taken en verantwoordelijkheden tussen marktpartijen onderling verdeeld zijn. Een casus waar momenteel veel aandacht voor is het schoonmaken van tankers die liggen afgemeerd bij haventerminals. Op basis van de Havenverordening is hiervoor een vergunning nodig van de DHMR. De Arbeidsinspectie stelt aanvullende eisen met het oog op bescherming van personeel van de terminaloperator. De eigenaar van de terminal heeft geen invloed op de wijze waarop de schoonmaakactiviteiten op het schip plaatsvinden. Hij mag (en moet) ervan uitgaan dat de vergunning voor het schoonmaken van scheepstanks wordt nageleefd door de kapitein en dat de Divisie Havenmeester toeziet op de naleving van de voorschriften van die vergunning. Als de terminaloperator hierin een te zware verantwoordelijkheid krijgt opgelegd zal hij verbieden dat het schip aan zijn steiger schoongemaakt wordt. Het zeeschip zal dan elders (op boeimeringen) gereinigd moeten worden, hetgeen voor de bemanning minder veilig is dan aan een steiger.

INZICHTELIJKHEID

85. Veel toezichthouders zijn sterk intern gericht. Het functioneren staat voor een belangrijk deel in het teken van voortbestaan van de organisatie. Een belangrijk doel van de toezichthouder is het behouden of versterken van de eigen (financiële) positie. Vanuit de wens om beter te presteren dan andere toezichthouders is er soms sprake van concurrentie. In het algemeen geldt dat des te onzekerder de toekomst van de toezichthouder is des te minder ruimte er is voor samenwerking. Marktgerichtheid is vooralsnog geen criterium op basis waarvan het functioneren van toezichthouders wordt beoordeeld.
86. De mate van inzichtelijkheid verschilt per toezichthouder. De communicatie van IVW aan de hand van nota's, jaarverslagen en werkplannen wordt als positief ervaren. Veel toezichthouders

presenteren feitelijke controleresultaten. Vaak staat daarin alleen een beschrijving van dingen die niet goed zijn gegaan. Vaak worden negatieve resultaten gebruikt om de eigen positie van de toezichthouder te behouden of te versterken. Zo zendt de VROM-Inspectie haar controleresultaten rechtstreeks naar de Tweede Kamer. Toezichthouders zouden meer een adviserende rol moeten vervullen, bijvoorbeeld door aan te geven hoe probleemsituaties in de toekomst kunnen worden voorkomen. Dit is in lijn met de veiligheid managementsystemen die in de zeevaart gelden (ISM-code), waarin continue verbetering voorop staat (*no man to blame culture*).

87. Het is een gewoonte van de IVW om brancheorganisaties uit te nodigen om aanwezig te zijn bij sessies ter voorbereiding van het opstellen van nota's. Ook marktpartijen zelf worden benaderd om hierbij aanwezig te zijn. In de praktijk blijkt dat marktpartijen deze taak vaak overlaten aan brancheorganisaties. De indruk is dat IVW veel investeert in een goede communicatie met de marktpartijen. Zowel de verscheidenheid (werkplannen, jaarverslagen, koersbepalende nota's) als de kwaliteit van de communicatiemiddelen wordt als goed ervaren. In dit kader is er een duidelijk verschil zichtbaar met toezichthouders als de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie.

ZELFREFLECTIE

88. In het algemeen is de bereidheid aanwezig bij toezichthouders om te luisteren naar marktpartijen en brancheorganisaties. Met IVW vindt veelvuldig overleg plaats (bijvoorbeeld over de inrichting van het nieuwe toezichtarrangement Koopvaardij en het opnieuw leven inblazen van het SIDER overleg). Ook vindt er samenwerking plaats. Een voorbeeld hiervan is de intentieverklaring die de KVNR en de minister van Verkeer en Waterstaat op 6 juli 2004 hebben ondertekend. Het doel hiervan is om het Nederlandse register attractiever te maken. IVW onderkent de gevolgen van het feit dat rederijen minder vaak kiezen voor een Nederlandse vlag en wil meedenken over verbetering van het vestigingsbeleid en het terugbrengen van de toezichtlasten.
89. Soms verlopen contacten met toezichthouders moeizaam. Zelfs tegen het advies van de Europese Commissie in gaat de VROM-Inspectie door met het handhaven van de Zwavelrichtlijn. Aan de andere kant komt het voor dat dezelfde VROM-Inspectie uit eigen beweging contact zoekt met een marktpartij over een niet naar wens verlopen themacontrole. In veel gevallen is de relatie tussen marktpartijen en toezichthouders afhankelijk van de aard van persoonlijke contacten.
90. Marktpartijen onderschrijven het belang van veiligheid. Zij zijn bereid om aan dit onderwerp uit eigen beweging aandacht te besteden omdat dit op langere termijn kostenbesparend werkt. Veel van de kennis op het gebied van veiligheid bevindt zich in hoofden van mensen en wordt van daaruit toegepast in de werkprocessen. Dit levert bruikbare informatie voor toezichthouders op.
91. In het algemeen staat de IVW open voor signalen van marktpartijen. De mate waarin deze signalen daadwerkelijk invloed sorteren is wisselend. Europese verordeningen geven weinig beleidsruimte; Europese richtlijnen daarentegen wel. Deze geven echter ook meer beleidsruimte aan Lidstaten om iets "on-top" te regelen waardoor het level playing field kan worden verstoord. Het beleidsniveau van de toezichthouder lijkt meer ontvankelijk voor signalen uit het bedrijfsleven dan het operationeel niveau. De doorwerking van beleidsniveau naar operationeel niveau verloopt veelal moeizaam.

5.2.3 SECURITY

MINIMALE LASTEN

92. De implementatie van de ISPS code is door de betrokken toezichthouders goed begeleid. Alle terminals in de haven zijn bezocht door multidisciplinaire teams die de terminaleigenaar advies hebben gegeven over de meest optimale beveiligingswijze. Daarnaast heeft de Port Security Toolkit de marktpartijen goed geholpen om zwakke plekken van de terminal op te sporen.
93. De ontwikkeling van de toezichtconfiguratie Security heeft invloed op de controleprocessen van de Buitengrenscontroles. Er is nieuwe Europese wet- en regelgeving in de maak, die – naast een controle op het binnenbrengen in de EU – ook een sterke nadruk legt op de controle van goederen die worden uitgevoerd. Tot op heden worden goederen bestemd voor uitvoer slechts beperkt gecontroleerd. Deze ontwikkeling heeft naar verwachting veel invloed op het logistieke proces omdat het om een groot aantal containers gaat. Dit aantal zal in de toekomst stevig groeien als gevolg van de aanleg van Maasvlakte 2. In de projectgroep Buitengrenscontroles 2013 wordt o.a. door de Douane en marktpartijen nagedacht over de betekenis van deze toename voor de

controleprocessen. Zo wordt nagegaan of het al dan niet wenselijk is een fysieke plek op de toegang tot de Maasvlakte te creëren waar controles op lading kunnen plaatsvinden.

94. In de praktijk worden er veel 'dubbele' controles uitgevoerd. In het kader van Safety en Security vindt veelal controle plaats voordat een veiligheidscertificaat (bijvoorbeeld in het kader van ISPS) wordt afgegeven. Vervolgens worden deze certificaten periodiek (vaak om de 2,5 à 5 jaar) gecontroleerd en getoetst. Tussentijds worden de certificaten gecontroleerd in het kader van havenstaat en vlaggenstaat controles. Deze intensiteit van controles is niet kostenbewust. Verbetering is mogelijk door meer verantwoordelijkheid bij marktpartijen neer te leggen, bijvoorbeeld door eigen certificaten te laten uitschrijven die periodiek gecontroleerd worden.

UNIFORMITEIT

95. De implementatie van de ISPS code in Rotterdam is wellicht enigszins doorgeschooten. Er is gekozen voor een uniforme aanpak waardoor alle terminals in de haven aan hetzelfde beveiligingsregime werden onderworpen. Het is de vraag of dit logisch is. Er is een grotere kans dat een chemische fabriek of een containerterminal doelwit is van terreur dan een terminal voor droge bulk. De invoering van de Security maatregelen heeft ondanks de snelle invoering tot relatief weinig klachten geleid. De beveiliging van veel containerterminals en chemische fabrieken was reeds op niveau. Voor een klein aantal terminals waren forse investeringen noodzakelijk om aan alle eisen te voldoen. Bijzonder is dat de implementatie van de ISPS code vooruit liep op het van kracht worden van wet- en regelgeving. Meestal is dat andersom.

5.3 BESCHOUWING

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van de tevredenheid van de respondenten over de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven. Voor de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security wordt per criterium van marktgerichtheid een korte samenvatting gegeven van de belangrijkste zaken die gedurende interviews naar voren gekomen zijn. Vervolgens worden deze resultaten geïnterpreteerd en vertaald naar een vierpuntsschaal. Hiervoor wordt de Tafel van Toezichtlasten (zie figuur 3.3) gehanteerd. Als zodanig wordt voor de verschillende toezichtconfiguraties per criterium van marktgerichtheid aangegeven of er sprake is van structurele, terugkerende, incidentele tekortkomingen of dat er geen aanwijzingen zijn voor tekortkomingen.

BUITENGRENSCONTROLES

- **Minimale lasten.** Buitengrenscontroles vormen een specialistisch vakgebied. Voorheen werden onder toezicht gestelden geconfronteerd met hoge lasten. Door automatisering is het de laatste jaren gelukt om de toezichtlasten omlaag te brengen. Deze initiatieven komen niet alleen voort uit marktgerichtheid. Ook financiële overwegingen van toezichthouders spelen een rol. De lastendruk voor de marktpartijen is nog steeds aanzienlijk. De Europese wet- en regelgeving is hierin belangrijke mate verantwoordelijk voor. Het is niet duidelijk in hoeverre de lasten in Rotterdam hoger of lager zijn dan in andere havens als gevolg van het functioneren van toezichthouders.
- **Uniformiteit.** De Buitengrenscontroles in de Rotterdamse haven kennen een redelijk uniform karakter. Automatisering heeft hier een positieve bijdrage aan geleverd door menselijke invloed op het controleproces te reduceren. Wat betreft de controles is er uniformiteit in instructies. De doorwerking hiervan van het beleidsniveau naar het operationeel niveau vindt niet altijd plaats. Dit leidt soms tot incidenten die vaak beeldbepalend zijn in de media.
- **Afstemming met andere toezichthouders.** De afstemming tussen de toezichthouders is de laatste jaren flink verbeterd. Dit geldt met name voor de samenwerking tussen de Douane, de PD en de RVV. Tegenstrijdige eisen aan marktpartijen komen minder vaak voor. De oorzaak van de verbetering is veroorzaakt door structurele samenwerkingsverbanden (o.a. het convenant samenwerkende toezichthouders uit 2003) en door de invoering van geautomatiseerde systemen zoals CLIENT en Sagitta Binnen Brengen (SBB). De onderlinge afstemming zou nog verder verbeterd kunnen worden. Hieraan wordt door de toezichthouders gewerkt, o.a. door de introductie van een één loket benadering.
- **Kostenbewuste invulling.** Dit onderdeel speelt een beperkte rol in de Europese wet- en regelgeving en de wijze waarop toezichthouders hun toezichtprocessen inrichten. Nieuwe geautomatiseerde systemen resulteren in meer taken voor de betrokken marktpartijen. De kosten nemen toe zonder dat precies duidelijk is welke voordelen hier tegenover staan. Toezichthouders worden ten aanzien van de eigen activiteiten steeds kostenbewuster. Dit leidt tot een lager serviceniveau (sluiting Douanekantoren) en hogere kosten voor marktpartijen (door kostendekkende tarieven van PD). Daarnaast zijn de processen van marktpartijen en

toezichthouders niet altijd voldoende op elkaar afgestemd (openingstijden RVV keurpunten). Dit heeft een negatieve invloed op de kosten voor de marktpartijen en daarmee op de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven.

- **Inzichtelijkheid.** Er is de laatste tijd verbetering zichtbaar op het gebied van inzichtelijkheid. Automatisering leidt tot nieuwe systemen die inzicht geven in controleprocessen. De Douane is op dat gebied koploper. De RVV en de PD zijn nog niet zo ver. Het inzicht in de opbouw van de nieuwe tarieven van de PD ontbreekt volledig. Ook is voor marktpartijen niet duidelijk in hoeverre de investeringen kunnen worden terugverdiend die nodig zijn om de domiciliëeringsprocedure mogelijk te maken. Voor veel toezichthouders geldt dat het eenvoudiger is om contacten te leggen op beleidsniveau dan op operationeel niveau. De wisselwerking tussen beide niveaus laat soms te wensen over.
- **Zelfreflectie.** Er vindt veel overleg plaats tussen marktpartijen en toezichthouders. Desondanks is het effect niet altijd zichtbaar. Cultuurverschillen tussen marktpartijen en toezichthouders bemoeilijken de communicatie. Daarnaast is de beleidsruimte van toezichthouders vaak beperkt. De Douane is koploper op het gebied van zelfreflectie. Regelmatig worden marktpartijen uit eigen beweging benaderd om mee te denken over vermindering van toezichtlasten. De PD en de RVV hebben een meer gesloten karakter. Soms zouden marktpartijen eerder betrokken willen worden wanneer er sprake is van nieuwe ontwikkelingen.

SAFETY

- **Minimale lasten.** De lasten voor marktpartijen zijn aanzienlijk. Dit wordt veroorzaakt door het intensieve toezicht enerzijds en de omvangrijke en complexe internationale regelgeving anderzijds. Het toezicht is strenger geworden sinds Volendam en Enschede. Veel toezichthouders proberen de verantwoordelijkheden op het eigen aandachtsgebied zo goed mogelijk af te dekken. Dit beperkt de onderlinge samenwerking en versterkt de lastendruk voor marktpartijen. In plaats van nieuwe wetgeving te maken zou bestaande regelgeving vaker geëvalueerd moeten worden.
- **Uniformiteit.** Controles vinden in het algemeen op uniforme wijze plaats. Soms zijn er kleine verschillen tussen toezichthouders. Soms is er bij een bepaalde toezichthouder verschil tussen instructies op beleidsniveau en op operationeel niveau. Veel inspecteurs handelen sinds Enschede en Volendam naar de letter van de wet. Hierdoor wordt er weinig ruimte geboden voor maatwerk.
- **Afstemming met andere toezichthouders.** Vanuit de centrale overheid wordt veel nadruk gelegd op de verbetering van afstemming tussen toezichthouders. Hoewel de intenties goed zijn, is het resultaat in de praktijk beperkt zichtbaar. Omdat vele partijen en ministeries betrokken zijn ontbreekt een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en een uniforme aanpak. Ook de afstemming tussen havens is beperkt. Hierdoor wordt het wiel telkens weer uitgevonden. IVW is een positieve uitzondering. Deze dienst werkt intensief samen met de DHMR en met Europese toezichthouders.
- **Kostenbewuste invulling.** Een haven wordt gekenmerkt door complexe werkomstandigheden. Het generieke karakter van wet- en regelgeving en de beperkte beleidsvrijheid van toezichthouders leiden vaak tot hoge kosten voor marktpartijen. Handhaving leidt meestal tot een verschuiving van het probleem in plaats van tot een oplossing. Daarnaast resulteert de beperkte afstemming tussen toezichthouders regelmatig in dubbele controles.
- **Inzichtelijkheid.** De meeste toezichthouders zijn sterk intern gericht waarbij het behoud en de versterking van de eigen positie een belangrijke rol speelt. Marktpartijen hebben meer behoefte aan advies van toezichthouders over de wijze waarop probleemsituaties kunnen worden opgelost. Ten opzichte van de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie vormt de IVW een positieve uitzondering. De IVW doet veel aan communicatie en voert veelvuldig overleg met marktpartijen.
- **Zelfreflectie.** Hoewel partijen bereid zijn om te luisteren naar marktpartijen is de beleidsruimte vaak te beperkt om er echt iets mee te kunnen doen. De IVW staat open voor signalen en is bereid om samen met marktpartijen naar oplossingen te zoeken. Ook met andere toezichthouders is het voor marktpartijen niet onmogelijk om contacten aan te gaan. Veel is afhankelijk van persoonlijke contacten. Op beleidsniveau gaat dit vaak eenvoudiger dan op operationeel niveau.

SECURITY

- **Minimale lasten.** De implementatie is goed begeleid door de betrokken toezichthouders. Multidisciplinaire teams hebben de terminals bezocht om te adviseren over beveiliging. Daarnaast is er een softwareprogramma ontwikkeld ter ondersteuning van de marktpartijen.
- **Uniformiteit.** De controles binnen Security hebben een zeer uniform karakter. Alle terminals en inrichtingen moeten aan dezelfde veiligheidseisen voldoen.

Om inzicht te krijgen in de tevredenheid van de respondenten met de toezichtconfiguraties zijn in figuur 5.2 de resultaten van de interviews geïnterpreteerd en vertaald naar een vierpuntsschaal. Het uitgangspunt hierbij is de Tafel van Toezichtlasten (zie figuur 3.3). Per toezichtconfiguratie kunnen per criterium van marktgericht toezicht de volgende scores worden toegekend. Tussen haakjes is aangegeven met welk niveau van tevredenheid de scores corresponderen:

- A. Geen aanwijzingen voor tekortkomingen (tevreden)
- B. Incidentele tekortkomingen (redelijk tevreden)
- C. Terugkerende tekortkomingen (matig tevreden)
- D. Structurele tekortkomingen (niet tevreden)
- X. Niet voldoende informatie om score te bepalen.

| | Buitengrenscontroles | | Safety | | Security | |
|------------------|----------------------|-----|--------|-----|----------|---|
| Minimale lasten | B/C | 2,5 | C | 2 | A | 4 |
| Uniformiteit | B | 3 | B | 3 | A | 4 |
| Afstemming | B | 3 | C | 2 | X | 0 |
| Kostenbewustzijn | C/D | 1,5 | C/D | 1,5 | X | 0 |
| Inzichtelijkheid | B/C | 2,5 | B/C | 2,5 | X | 0 |
| Zelfreflectie | B/C | 2,5 | B/C | 2,5 | X | 0 |

Figuur 5.2: tevredenheid van respondenten over de criteria van marktgerichtheid per toezichtconfiguratie

Wanneer alle criteria van marktgerichtheid als gelijkwaardig worden aangemerkt en er worden punten toegekend aan de scores (A=4 punten, B=3 punten, C=2 punten en D=1 punt) dan behalen de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles en Safety respectievelijk 15 en 13,5 punten. Wanneer deze scores worden vertaald naar een tienpuntsschaal dan behalen Buitengrenscontroles en Safety respectievelijk 6,3 en 5,6 punten.

Dit betekent dat respondenten meer tevreden zijn over de marktgerichtheid van Buitengrenscontroles dan over de marktgerichtheid van Safety. Helaas is er onvoldoende informatie beschikbaar om de marktgerichtheid van Security te beoordelen. Naar verwachting zijn de respondenten het meest tevreden over de marktgerichtheid van deze configuratie. De beschikbare informatie over de criteria 'minimale lasten' en 'uniformiteit' geven aanleiding om dit te veronderstellen.

5.4 MOGELIJKHEDEN OM MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT TE VERBETEREN

In deze paragraaf wordt aan de hand van een gestructureerde weergave van passages uit de interviewverslagen een beeld geschetst van de mogelijkheden die respondenten zien om de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security te verbeteren. De verbetermogelijkheden zijn gerangschikt naar de criteria van toezicht waarmee een primaire relatie wordt onderhouden.

5.4.1 BUITENGRENSCONTROLES

MINIMALE LASTEN

1. Om het logistieke proces te optimaliseren, dient de planning van het aantal in te zetten dierenartsen en keurmeesters bij RVV keurpunten in handen te komen van betrokken marktpartijen. Hiertoe worden *Service Level Agreements* (SLA's) afgesloten met de RVV.
2. Er is Europese wet- en regelgeving in voorbereiding die gericht is op het invoeren van geautomatiseerde in- en uitvoersystemen. Op basis hiervan kunnen partijen vanuit andere lidstaten aangifte doen van lading die in Rotterdam wordt ingevoerd of uitgevoerd. Ook kan op die manier pre-arrival en pre-departure informatie worden aangeleverd. Door automatisering wordt alles transparanter. De effecten hiervan op het logistieke proces zijn vooralsnog onduidelijk. Mogelijk worden bepaalde taken overbodig, waardoor er minder Nederlandse logistieke dienstverleners nodig zijn. Aan de andere kant kunnen er nieuwe markten ontstaan wanneer bepaalde onderdelen uitbested worden. Dergelijke ontwikkelingen zullen de reeds aanwezige branchevervaging van partijen in de logistieke keten verder doen toenemen.

3. Containerscans zouden voortaan aan de poort van containerterminals geplaatst moeten worden. Omdat alle containers daar moeten passeren verstoort dit het logistieke proces minimaal waardoor verlies aan tijd en geld wordt beperkt.
4. Aan de hand van het 'toezicht op toezicht' principe kunnen fysieke controles vervangen worden door periodieke administratieve controles achteraf. Door certificering kan worden aangetoond dat marktpartijen in staat zijn om op deze manier te werken. Ook zou het een voordeel kunnen zijn om controles meer aan het begin van de keten uit te voeren dan aan het eind. Aan de hand van steekproeven zou tussentijds gecontroleerd kunnen worden of aan de eisen voldaan wordt.
5. De ontwikkeling van ICT draagt ertoe bij dat de marktgerichtheid van toezicht wordt verbeterd. Hierbij kan gedacht worden aan digitalisering van documenten (bijvoorbeeld het verstrekken van elektronische certificaten door de RVV) en het volgen van containers op afstand door het aanbrenge van chips en Security seals.
6. De lasten voor marktpartijen kunnen afnemen door het Port Community System (PCS) beter te gebruiken. In de ideale situatie geven de toezichthouders, na aanlevering van het manifest door de cargadoor, via het PCS aan welke containers gecontroleerd moeten worden. Het wordt logischer geacht om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de controle bij de toezichthouder neer te leggen in plaats van bij de marktpartij. Via het PCS kan de toezichthouder direct alle betrokkenen op de hoogte brengen wanneer een bepaalde container gecontroleerd moet worden. Vooralsnog is hiervan geen sprake omdat toezichthouders geen enkele vorm van verantwoordelijkheid willen accepteren. Mogelijk heeft dit te maken met de angst om aansprakelijk gesteld te worden. Mede daardoor worden containers bij fysieke controles uitgepakt door een stuwadoor. De Douane is dan niet aansprakelijk voor kosten wanneer er eventueel schade ontstaat.
7. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre nieuwe vormen van toezicht de marktgerichtheid positief beïnvloeden. Het principe 'toezicht op toezicht' wordt niet altijd duidelijk omschreven. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de Authentic Economic Operators (AEO). De status van AEO kan worden toegekend aan logistieke dienstverleners die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De mogelijke voordelen liggen op het vlak van efficiënte administratieve afhandeling en een minder streng controleregime. Omdat naar verwachting het toezicht de komende jaren strenger wordt als gevolg van wetgeving op het gebied van Security is het maar de vraag of de AEO status een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Waarschijnlijk is dat in de toekomst de huidige vereenvoudigingen alleen met een AEO status behouden kunnen worden. Ook is onduidelijk welke kosten het behalen en behouden van de AEO status met zich meebrengt voor marktpartijen.
8. Er moet gewerkt worden aan een beter werkend Europees systeem. Momenteel is sprake van een lappendeken van computersystemen. Dit geeft met name hinder voor multinationale bedrijven. Momenteel is het onmogelijk om aangiften te verzorgen in andere Europese landen.
9. Er moet meer vertrouwd worden op controles die in andere landen worden uitgevoerd. Voor het logistieke proces is het wenselijk dat lading zo vroeg mogelijk in de keten (direct na productie) gecontroleerd wordt. Door middel van certificering e.d. kan de betrouwbaarheid van marktpartijen worden getoetst. Indien aangetoond kan worden (d.m.v. verzegeling, Security seals) dat de lading zich in dezelfde staat bevindt als bij het transport dan kan het aantal controles aan de buitengrens aanzienlijk gereduceerd worden. Een dergelijke aanpak vereist een intensieve samenwerking tussen toezichthouders en marktpartijen.
10. De vervlechting van Buitengrenscalculaties en Security biedt mogelijkheden om de goederencontroles anders in te richten. De containerscan op de Maasvlakte en de mobiele containerscan zijn inmiddels achterhaald. In een periode van 6 à 7 jaar zullen er nieuwe concepten worden toegepast om de toenemende hoeveelheid lading te controleren. Controles zullen voortaan zoveel mogelijk aan het begin van de logistieke keten plaatsvinden bij gecertificeerde producenten (veterinaire of fytosanitaire lading) of in de havens waar de goederen op transport gaan (gewone lading). In Singapore en Hong Kong zijn reeds 'wasstraten' actief die alle uitgaande containers kunnen controleren. Wanneer door middel van technische systemen aangetoond kan worden dat gecontroleerde containers onderweg niet geopend zijn, is het niet noodzakelijk om controles aan de buitengrens uit te voeren.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

11. Het is wenselijk dat toezichthouders inzicht krijgen in elkaars werkzaamheden zodat men van elkaar weet wat wanneer gecontroleerd wordt. Dit zou kunnen aan de hand van een gezamenlijke elektronische inspectie agenda. Toezichthouders kunnen op basis daarvan beter beoordelen of het toegevoegde waarde heeft om additionele controles uit te voeren.
12. Idealiter zouden de verschillende toezichthouders meer dan nu het geval is samenwerken door bijvoorbeeld elkaars taken over te nemen (bijvoorbeeld de Zeehavenpolitie die de staat van een schip controleert namens IVW). In de praktijk blijkt dit lastig omdat de toezichthouders ieder hun eigen aandachtsgebieden en bijbehorende competenties hebben.
13. Een andere methode om de marktgerichtheid van toezicht te verbeteren is het creëren van een locatie (bijvoorbeeld aan het begin van de Maasvlakte) waar alle controles plaatsvinden. Het achterliggende gebied kan dan als 'vrijhaven' worden bestempeld. Door deze ingreep worden toezichthouders als het ware gedwongen om beter samen te werken.
14. Het is wenselijk dat meer controleprocessen gecoördineerd worden uitgevoerd door een beperkt aantal toezichthouders (single window benadering). Hierbij regisseert een toezichthouder alle controleprocessen. Een voorbeeld is Sagitta Binnen Brengen (SBB) door de Douane. Nieuwe Europese regelgeving is erop gericht om deze aanpak te stimuleren.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

15. De regeling die het Havenbedrijf Rotterdam heeft getroffen om de kosten van de containerscan via het zeehavengeld te vergoeden dient gecontinueerd te worden. Indien dat niet gebeurt bestaat het gevaar dat de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven negatief beïnvloed wordt.
16. Er dienen in alle Europese havens forfaitaire tarieven gehanteerd te worden door toezichthouders zodat toezicht in havens geen concurrentiefactor is.
17. De PD zou marktgericht moeten opereren. In de huidige situatie zijn hiertoe onvoldoende prikkels. Additionele kosten hoeven niet gedekt te worden door efficiëntie maar kunnen eenvoudig worden opgevangen door de tarieven te verhogen. Een mogelijke oplossing is het deels privatiseren van controles dan wel het creëren van concurrentie.
18. De Douane moet meer inzicht verschaffen in het nut van bepaalde investeringen (Douane als business case) zodat marktpartijen dit rendement in hun afweging kunnen betrekken. De uitdaging voor toezichthouders en marktpartijen is om te werken aan systemen die de inzichtelijkheid vergroten. De toezichtlasten van controles moeten aantoonbaar afnemen.

ZELFREFLECTIE

19. Marktpartijen en toezichthouders dienen meer vertrouwen in elkaar te krijgen en dienen beter naar elkaar te luisteren. Wederzijdse kennis is nodig om tot een optimale oplossing te komen.

5.4.2 SAFETY

MINIMALE LASTEN

20. De bestaande wet- en regelgeving moet geëvalueerd worden als leidraad voor toezicht. Zijn de doelstellingen van het wettelijk kader actueel en biedt het voldoende toegevoegde waarde om toezicht op te baseren? Een ruimere interpretatie van wet- en regelgeving is noodzakelijk om meer maatwerk mogelijk te maken.
21. Toezichthouders moeten meer oog hebben voor wat er in de omgeving gebeurt. Welke informatie is reeds beschikbaar en hoe kan die gebruikt worden in het toezichtproces?
22. Er is behoefte aan een nationale Havenwet waardoor havengebieden een 'status aparte' krijgen aan de hand van een set eigen specifieke regels. In de huidige combinatie is er sprake van een combinatie van mondiale, Europese en nationale regelgeving. Dit resulteert in een complex geheel dat voor veel marktpartijen lastig werkbaar is. De Havenwet zou de verhouding tussen verschillende wetten moeten regelen evenals het toezichtproces. In België is hiervan reeds sprake.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

23. Een betere coördinatie van het functioneren van de toezichthouders onderling. IVW neemt daartoe het initiatief. Inmiddels voert IVW een aantal taken van de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie uit. In een ideale situatie worden alle controles die te maken hebben met Safety (incl. milieu en arbo) onder verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W uitgevoerd.
24. Toezicht is niet het probleem, het gaat met name om de intensiteit en verscheidenheid van de toezichthouders. In een ideale situatie is sprake van 2 à 3 toezichthouders die een breed scala aan toezichthoudende activiteiten voor hun rekening nemen. In Nederland komt deze discussie niet van de grond. Dit heeft mogelijk te maken met de angst van toezichthouders om macht en invloed te verliezen. Voor Buitengrenscontroles zou de Douane haar rol kunnen uitbouwen. Voor de configuraties Safety en Security zou de Divisie Havenmeester een grotere rol kunnen spelen. Dat is alleen mogelijk wanneer het Havenbedrijf Rotterdam een transparanter karakter krijgt. Door de huidige positionering van de Divisie Havenmeester binnen het bedrijf is er een mogelijk gevaar voor vermenging van publieke en private belangen.

5.5 BESCHOUWING

In deze paragraaf wordt samengevat welke mogelijkheden er volgens de respondenten zijn om de marktgerichtheid van toezicht in de in de Rotterdamse haven te verbeteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security en de verschillende criteria van marktgerichtheid. Ter afsluiting van de paragraaf wordt in figuur 5.3 het aantal reacties per toezichtconfiguratie en per criterium van toezicht schematisch weergegeven. Als zodanig is in één oogopslag duidelijk op welke criteria van marktgericht toezicht verbeteringen mogelijk zijn.

BUITENGRENSCONTROLES

- **Minimale lasten.** De samenwerking tussen marktpartijen en toezichthouders zou door 'toezicht op toezicht' of door de introductie van *Authentic Economic Operators* (AEO's) kunnen verbeteren. Hierdoor krijgen marktpartijen, wanneer aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, te maken met een controleregime waarin de nadruk verschuift van fysieke naar administratieve controles. Daarnaast zouden lasten beperkt kunnen worden door lading zo vroeg mogelijk in de logistieke keten te controleren of door een fysieke plek te realiseren waar alle controles plaatsvinden. Andere mogelijkheden om lasten te verminderen hangen samen met automatisering (Port Community System, digitalisering documenten, elektronisch aangifte doen van goederen in Europese lidstaten).
- **Afstemming.** De afstemming zou kunnen worden verbeterd wanneer het mogelijk wordt dat toezichthouders elkaars taken overnemen. Mede daardoor zou het aantal toezichthouders kunnen verminderen. Een andere optie is de introductie van een elektronische inspectie agenda zodat toezichthouders inzicht krijgen in elkaars werkzaamheden om dubbele controles te voorkomen.
- **Kostenbewuste invulling.** Toezichthouders kunnen hun beleidsruimte kostenbewuster invullen door transparanter te opereren (inzicht in opbouw kosten en in rendement investeringen). Daarnaast dienen de additionele kosten van de containerscan blijvend vergoed te worden en moeten er binnen Europa forfaitaire tarieven gehanteerd worden.
- **Zelfreflectie.** Marktpartijen en toezichthouders dienen meer vertrouwen in elkaar te krijgen en dienen beter naar elkaar te luisteren. Men kan profiteren van elkaars wederzijdse kennis.

SAFETY

- **Minimale lasten.** De huidige wet- en regelgeving zou moeten worden geëvalueerd als leidraad voor toezicht. Er zouden ruimere interpretatiemogelijkheden moeten komen om maatwerk mogelijk te maken. Een mogelijkheid hiertoe is een nationale Havenwet met daarin specifieke regelgeving die is afgestemd op het karakter van de haven. Daarnaast kunnen lasten teruggebracht worden wanneer toezichthouders bestaande informatie beter benutten en uitwisselen.
- **Afstemming.** Het functioneren van de toezichthouders onderling zou beter gecoördineerd moeten worden. In een ideale situatie is sprake van een beperkt aantal toezichthouders die een breed scala aan toezichthoudende activiteiten voor hun rekening nemen. Het integrale toezicht op Safety zou bijvoorbeeld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W gebracht kunnen worden.

| | Buitengrenscontroles | Safety | Security |
|------------------|----------------------|--------|----------|
| Minimale lasten | 11 | 3 | 0 |
| Uniformiteit | 0 | 0 | 0 |
| Afstemming | 4 | 2 | 0 |
| Kostenbewustzijn | 4 | 0 | 0 |
| Inzichtelijkheid | 1 | 0 | 0 |
| Zelfreflectie | 0 | 0 | 0 |

Figuur 5.3: aantal verbetermogelijkheden per criterium van marktgerichtheid per toezichtconfiguratie

6. DE MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT IN DE HAVEN

6.1 INLEIDING

Ter afsluiting van dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag. Deze luidt als volgt: ***in hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht en op welke wijze kan de marktgerichtheid van dit toezicht worden verbeterd?*** Om te beginnen wordt ingegaan op de huidige marktgerichtheid van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven. Vervolgens wordt bepaald welke mogelijkheden er zijn om het huidige niveau van marktgerichtheid te verbeteren.

6.2 HUIDIGE MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT

In deze paragraaf wordt ingegaan op de huidige marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven. In hoofdstuk vier zijn voorspellingen gedaan over de marktgerichtheid van meervoudige toezichtconfiguraties. In hoofdstuk vijf is bepaald hoe tevreden de onder toezicht gestelde marktpartijen zijn met de marktgerichtheid van Buitengrenscntroles, Safety en Security. In dit hoofdstuk worden de theoretische en empirische informatie aan elkaar gekoppeld en met elkaar vergeleken. De vraag hierbij is of de marktgerichtheid in de praktijk verschilt met hetgeen dat op basis van de theorie verwacht zou mogen worden. Tevens wordt getracht een verklaring te vinden voor eventuele verschillen. De drie toezichtconfiguraties worden per criterium van marktgericht toezicht behandeld.

6.2.1 BUITENGRENSCONTROLES

In figuur 6.1 is de verwachte marktgerichtheid van de configuratie Buitengrenscntroles afgezet tegen de tevredenheid van de marktpartijen die onder toezicht gesteld zijn.

| | Verwachte marktgerichtheid | Tevredenheid met marktgerichtheid |
|-------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Minimale lasten | Kleine kans | Matig / redelijk tevreden |
| Uniformiteit | Redelijke kans | Redelijk tevreden |
| Afstemming | Redelijke kans | Redelijk tevreden |
| Kostenbewustzijn | Kleine kans | Matig tevreden / niet tevreden |
| Inzichtelijkheid | Grote kans | Matig / redelijk tevreden |
| Zelfreflectie | Redelijke kans | Matig / redelijk tevreden |

Figuur 6.1: vergelijking verwachte marktgerichtheid en tevredenheid met marktgerichtheid van Buitengrenscntroles

MINIMALE LASTEN

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans is op minimale lasten. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid hoger is dan verwacht. Dit verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de geautomatiseerde systemen die recent zijn ingevoerd. Hierdoor wordt informatie beter afgestemd tussen toezichthouders waardoor er minder tegenstrijdige eisen gesteld worden. De toezichtlasten nemen daardoor af. Het grote aantal toezichthouders met verschillende belangen in deze configuratie zorgt ervoor dat de toezichtlasten voor de marktpartijen nog steeds aanzienlijk zijn.

UNIFORMITEIT

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een redelijke kans is op uniformiteit. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeenstemt met de verwachting. Mede door automatisering heeft het toezicht in de Rotterdamse haven de laatste tijd een uniformer karakter gekregen. Op enkele incidenten na worden gelijke gevallen gelijk behandeld. Enerzijds wordt dit door marktpartijen als positief ervaren. Anderzijds betekent dit een uniforme behandeling dat er beperkte geen mogelijkheden zijn voor maatwerk.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een redelijke kans is dat er afstemming tussen toezichthouders plaatsvindt. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeenstemt met de verwachting. Recent is er door de toezichthouders flink geïnvesteerd in structurele samenwerking en geautomatiseerde systemen die afstemming bevorderen. Omdat activiteiten steeds meer op elkaar afgestemd worden, neemt de kans op tegenstrijdige eisen af. Met name de samenwerking van Douane, PD en RVV wordt als positief ervaren.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans bestaat op een kostenbewuste invulling van beleidsruimte. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot niet tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeenstemt met de verwachting. De verwachting was dat tegenstrijdige eisen van toezichthouders zouden zorgen voor hoge kosten. Uit de praktijk blijkt dat met name het feit dat toezichthouders de eigen kosten proberen te beperken ervoor zorgt dat het serviceniveau daalt en er meer kosten op marktpartijen worden afgewenteld. Dit is een aandachtspunt.

INZICHTELIJKHEID

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een grote kans bestaat op inzichtelijkheid. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid lager is dan verwacht. De verwachting is dat er tussen toezichthouders en marktpartijen veel interacties zullen plaatsvinden. Hoewel dat in de praktijk het geval is, leidt dit niet automatisch tot meer inzichtelijkheid. Hoewel er in het algemeen verbetering zichtbaar is, zijn er grote verschillen tussen toezichthouders. De Douane heeft een redelijk transparant karakter. De PD en RVV dienen in dit kader nog een slag te maken

ZELFREFLECTIE

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een redelijke kans bestaat op zelfreflectie. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid redelijk overeenstemt met de verwachting. Tussen marktpartijen en toezichthouders vindt veelvuldig overleg plaats. De cultuurverschillen bemoeilijken de communicatie. Ook hebben toezichthouders vaak te beperkte beleidsruimte om daadwerkelijk iets met signalen te kunnen doen. Ten opzichte van de PD en RVV is de Douane op dit gebied koploper.

6.2.2 SAFETY

In figuur 6.2 is de verwachte marktgerichtheid van de configuratie Safety afgezet tegen de tevredenheid van de marktpartijen die onder toezicht gesteld zijn.

| | Verwachte marktgerichtheid | Tevredenheid met marktgerichtheid |
|-------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Minimale lasten | Kleine kans | Matig tevreden |
| Uniformiteit | Grote kans | Redelijk tevreden |
| Afstemming | Kleine kans | Matig tevreden |
| Kostenbewustzijn | Grote kans | Matig tevreden / niet tevreden |
| Inzichtelijkheid | Kleine kans | Matig / redelijk tevreden |
| Zelfreflectie | Kleine kans | Matig / redelijk tevreden |

Figuur 6.2: vergelijking verwachte marktgerichtheid en tevredenheid met marktgerichtheid van Safety

MINIMALE LASTEN

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans is op minimale lasten. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeen komt met de verwachting. De toezichtlasten worden niet veroorzaakt door tegenstrijdigheden tussen toezichthouders maar door de intensiteit van het toezicht dat toezichthouders uitoefenen op naleving van complexe internationale regelgeving. Sinds Enschede en Volendam is het toezicht strenger geworden. Vanwege de verschillende belangen wordt informatie tussen toezichthouders niet onderling afgestemd waardoor marktpartijen geconfronteerd worden met aanzienlijke toezichtlasten.

UNIFORMITEIT

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een grote kans is op uniformiteit. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid redelijk overeenkomt met de verwachting. De controles hebben een redelijk uniform karakter. Soms is er sprake van kleine verschillen tussen toezichthouders. Er vinden slechts in beperkte mate incidenten plaats.

AFSTEMMING MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans is dat er afstemming tussen toezichthouders plaatsvindt. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeenstemt met de verwachting. De verschillende belangen en de verschillende objecten van toezichthouders bemoeilijken de samenwerking tussen toezichthouders. Er is geen sprake van een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel en een uniforme aanpak ontbreekt.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een grote kans bestaat op een kostenbewuste invulling van beleidsruimte. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot niet tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid niet overeenstemt met de verwachting. De oorzaak van dit probleem heeft meer te maken met de complexe regelgeving dan met het functioneren van de toezichthouders. Zoals verwacht werd, zijn de onderlinge tegenstrijdigheden tussen toezichthouders beperkt. Het probleem is dat wet- en regelgeving, waarop toezicht gehouden moet worden, niet altijd goed is afgestemd op de complexe werksituatie in de haven. De toezichthouders hebben onvoldoende beleidsruimte om in dit kader meer maatwerk mogelijk te maken. Hierdoor worden marktpartijen geconfronteerd met hoge kosten.

INZICHTELIJKHEID

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans bestaat op inzichtelijkheid. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid enigszins hoger is dan verwacht. Zoals verwacht houden toezichthouders zich bezig om zo goed mogelijk toezicht te houden op de belangen waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Omdat die belangen vaak uiteenlopen, is het aantal interacties beperkt waardoor de toezichthouders redelijk intern gericht zijn. Een positieve uitzondering wordt gevormd door de IVW. Deze toezichthouder besteedt veel aandacht aan communicatie met de marktpartijen over de wijze waarop toezicht plaatsvindt en de resultaten die dit oplevert. Ook vindt veelvuldig overleg plaats tussen de IVW en marktpartijen.

ZELFREFLECTIE

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een kleine kans bestaat op zelfreflectie. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen matig tot redelijk tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid enigszins hoger is dan verwacht. Naar blijkt zijn toezichthouders bereid om naar marktpartijen te luisteren maar ontbreekt vaak de beleidsruimte om iets met de suggesties te doen. De IVW is het meest actief in het uit eigen initiatief benaderen van de marktpartijen om mee te denken.

6.2.3 SECURITY

In figuur 6.3 is de verwachte marktgerichtheid van de configuratie Security afgezet tegen de tevredenheid van de marktpartijen die onder toezicht gesteld zijn.

| | Verwachte marktgerichtheid | Tevredenheid met marktgerichtheid |
|-------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Minimale lasten | Grote kans | Tevreden |
| Uniformiteit | Redelijke kans | Tevreden |
| Afstemming | Grote kans | Geen informatie |
| Kostenbewustzijn | Grote kans | Geen informatie |
| Inzichtelijkheid | Redelijke kans | Geen informatie |
| Zelfreflectie | Redelijke kans | Geen informatie |

Figuur 6.3: vergelijking verwachte marktgerichtheid en tevredenheid met marktgerichtheid van Security

MINIMALE LASTEN

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een grote kans is op minimale lasten. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid overeenstemt met de verwachting. Mede door de overlappende belangen hebben de toezichthouders goed samengewerkt om de implementatie van de regelgeving snel en soepel te laten verlopen. Dit heeft geleid tot lage toezichtlasten voor de betrokken marktpartijen.

UNIFORMITEIT

Voor dit criterium geldt dat er in theorie een redelijke kans is op uniformiteit. Uit de praktijk blijkt dat marktpartijen tevreden zijn op dit gebied. Geconcludeerd wordt dat de tevredenheid enigszins hoger is dan verwacht. Naar blijkt heeft de regelgeving en de implementatie daarvan een zeer uniform karakter. Alle inrichtingen en schepen moesten voldoen aan dezelfde veiligheidseisen. Naar verwachting creëert dit uitgangspunt een goede basis voor uniforme controles.

6.3 BESCHOUWING

Over de vraag *"In hoeverre is het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven voldoende marktgericht?"* kan het volgende worden opgemerkt. Naar blijkt zijn er grote verschillen in de verwachte marktgerichtheid van verschillende toezichtconfiguraties. De configuratie Security

(gebaseerd op het 'toezicht op toezicht' model) kwam als meest marktgericht uit de bus, gevolgd door Buitengrenscontroles (gebaseerd op 'één object, twee belangen' model) en Safety (gebaseerd op 'twee objecten, twee belangen' model). Helaas bleek het niet mogelijk om op basis van de interviews een evenredig beeld te krijgen van de tevredenheid van marktpartijen over de toezichtconfiguraties. Met name de mate van tevredenheid over Security is onderbelicht gebleven. Uit de analyse van de informatie die wel beschikbaar is, wordt verwacht dat marktpartijen het meest tevreden zijn over deze toezichtconfiguratie. De toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles en Safety komen respectievelijk op de tweede en derde plaats.

In dit onderzoek geldt als uitgangspunt dat een toezichtconfiguratie voldoende marktgericht is wanneer in de praktijk minimaal voldaan wordt aan de mate van marktgerichtheid die in theorie mag worden verwacht. Voor Security is niet duidelijk in hoeverre de tevredenheid van marktpartijen overeenstemt met de verwachte marktgerichtheid. Op basis van de beschikbare informatie geldt de verwachting dat de tevredenheid over de marktgerichtheid van deze configuratie gelijk of hoger is dan de verwachte marktgerichtheid. Als zodanig wordt geconcludeerd dat de marktgerichtheid van Security voldoende is. Voor Buitengrenscontroles geldt dat de tevredenheid van marktpartijen enigszins hoger is dan op basis van de verwachte marktgerichtheid mocht worden verondersteld. Als zodanig wordt geconcludeerd dat de marktgerichtheid van Buitengrenscontroles voldoende is. Voor Safety geldt dat de tevredenheid van marktpartijen overeenstemt met de verwachte marktgerichtheid. Als zodanig wordt geconcludeerd dat de marktgerichtheid van Safety voldoende is.

Hoewel de drie toezichtconfiguraties volgens de gehanteerde definitie voldoende marktgericht zijn, wordt eveneens geconcludeerd dat er op het gebied van marktgerichtheid van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven nog flinke verbeteringen mogelijk zijn. De tevredenheid van de respondenten op de wijze waarop het toezicht nu vorm krijgt, geeft voldoende aanleiding om verbeteringen door te voeren om de marktgerichtheid van toezicht te versterken. In theorie kunnen er per toezichtconfiguratie 24 punten worden behaald (zie paragraaf 5.4) wanneer er sprake is van volledige tevredenheid over de marktgerichtheid. Op dit moment scoren de configuraties Buitengrenscontroles en Safety respectievelijk 15 en 13,5 punten. Wanneer deze resultaten vertaald worden naar een tienpuntsschaal dan resulteert dit in het cijfer 6,3 voor Buitengrenscontroles en het cijfer 5,6 voor Safety. Voor Safety, en in minder mate voor Buitengrenscontroles, geldt dat er sprake is van een magere voldoende.

6.4 MOGELIJKHEDEN TER VERBETERING MARKTGERICHTHEID VAN TOEZICHT

In deze paragraaf staan de mogelijkheden centraal om de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven te verbeteren. Uit de tevredenheid van de respondenten blijkt dat vrijwel alle criteria van marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles en Safety voor verbetering vatbaar zijn. De criteria kostenbewustzijn, afstemming tussen toezichthouders en minimale lasten komen nadrukkelijk naar voren als verbeterpunten. Uniformiteit wordt niet echt als een probleem ervaren. De criteria inzichtelijkheid en zelfreflectie lenen zich voor verbetering maar er is geen grote mate van ontevredenheid over. Gedurende de interviews hebben marktpartijen een aantal mogelijkheden genoemd om de marktgerichtheid van toezicht te verbeteren. Hieronder wordt beschouwd hoe de marktgerichtheid van meervoudige toezichtconfiguraties te beïnvloeden is. Hierbij staan de configuraties Buitengrenscontroles en Safety centraal. Op Security wordt niet nader ingegaan omdat dit naar verwachting de meest marktgerichte configuratie betreft en omdat er voor deze configuratie geen informatie beschikbaar is over verbetermogelijkheden.

Het uitgangspunt is dat meervoudige toezichtconfiguraties gekenmerkt worden door een bepaalde mate van marktgerichtheid. Een aantal variabelen zoals het ontstaan van de toezichtconfiguratie (ontworpen of gegroeid) de richting van de relatie tussen toezichthouders (verticaal of horizontaal), de verhouding tussen de objecten van toezicht en de belangen van de toezichthouders is hierop van invloed. De onderlinge verhouding van de variabelen is bepalend voor de mate waarin de toezichtconfiguratie marktgericht is. Uit hoofdstuk vier blijkt dat de configuratie Buitengrenscontroles in theorie marktgerichter is dan Safety. Behalve door aanpassing van de variabelen van de configuratie kan de marktgerichtheid ook worden verbeterd door het toezichtproces te beïnvloeden. Hierbij gaat het om het functioneren van de toezichtconfiguratie in de praktijk. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er een verschil is tussen het verwachte functioneren van toezichtconfiguraties en het functioneren in de praktijk. Naar verwachting was er een kleine kans op minimale lasten bij Buitengrenscontroles. In de praktijk bleek de tevredenheid hoger dan verwacht omdat toezichthouders de laatste jaren via automatisering een aanzienlijke lastenverlichting hadden weten te bewerkstelligen. Dit is een voorbeeld van hoe een aanpassing van het toezichtproces de marktgerichtheid van de configuratie positief kan

beïnvloeden. Naar verwachting zullen aanpassingen in het toezichtproces slechts tot op zekere hoogte effect sorteren omdat de variabelen van de configuratie ongewijzigd blijven. Overleg tussen toezichthouders in een situatie van overlappende en uiteenlopende belangen kan resulteren in een betere onderlinge afstemming en lagere toezichtlasten voor de betrokken marktpartij. Zolang er sprake is van een horizontale verhouding zullen toezichthouders er, als het erop aankomt, voor kiezen om hun eigen belangen te verdedigen ook als dit betekent dat betrokken marktpartijen met tegenstrijdige eisen geconfronteerd worden. Door aanpassing van de variabelen van een toezichtconfiguratie kan een structurele verbetering worden behaald. Hiervoor is meestal hiërarchisch ingrijpen nodig. Dit is de meest vergaande oplossing om de marktgerichtheid te verbeteren. Het voordeel hiervan is dat alle variabelen van de toezichtconfiguratie zodanig kunnen worden aangepast dat er een toezichtarrangement ontstaat met een optimale marktgerichtheid gegeven een bepaalde toezichtsituatie. Een goed voorbeeld hiervan is het toezichtarrangement Security. Uit hoofdstuk vier blijkt dat Security op het gebied van verwachte marktgerichtheid 15 punten scoort terwijl de gegroeide configuraties Buitengrenscontroles en Safety respectievelijk 11 en 10 punten scoren. Hieruit blijkt dat er met een ontworpen toezichtarrangement naar verwachting een structurele verbetering van de marktgerichtheid kan worden behaald.

De respondenten hebben voor Buitengrenscontroles en Safety verschillende mogelijkheden ter verbetering van de marktgerichtheid genoemd. Hieronder wordt beschouwd in hoeverre deze mogelijkheden betrekking hebben op aanpassing van het toezichtproces dan wel op aanpassing van de toezichtconfiguratie.

6.4.1 BUITENGRENSCONTROLES

De verbetermogelijkheden die voor deze configuratie genoemd zijn, hebben voornamelijk betrekking op de verbetering van de marktgerichtheid ten aanzien van minimale lasten, afstemming tussen toezichthouders en kostenbewustzijn.

MINIMALE LASTEN

De genoemde verbetermogelijkheden betreffen aanpassingen van het toezichtproces. Het gaat hierbij om automatisering (beter gebruik *Port Community System*, digitalisering van documenten, systeem om elektronisch aangifte doen van goederen in Europese lidstaten), verbetering van het logistieke proces (containerscan aan de poort van alle containerterminals, planning inzet dierenartsen op keurpunten, lading zo vroeg mogelijk in logistieke keten controleren) en nieuwe vormen van toezicht waardoor fysieke controles worden vervangen door administratieve controles achteraf (aan de hand van toezicht op toezicht en *Authentic Economic Operators*).

AFSTEMMING

De genoemde verbetermogelijkheden betreffen voornamelijk aanpassingen van het toezichtproces. Het gaat hierbij om de invoering van een elektronische agenda voor inspecties teneinde dubbele controles te voorkomen. Ook zou een fysieke plek gecreëerd kunnen worden waar alle controleactiviteiten plaatsvinden. Daarnaast zouden toezichthouders in staat moeten zijn om elkaars taken over te nemen. Een verbetervoorstel dat neigt naar de aanpassing van de configuratie betreft het voorstel om controleprocessen gecoördineerd uit te laten voeren door een beperkt aantal toezichthouders waarbij één toezichthouder alle controleprocessen regisseert. Een dergelijk voorstel zou een aanpassing kunnen betekenen in de richting van de relatie tussen toezichthouders van horizontaal naar verticaal.

KOSTENBEWUSTE INVULLING

De genoemde verbetermogelijkheden betreffen aanpassingen van het toezichtproces. Het gaat om de transparantie van toezichthouders (inzake de opbouw van kosten en het rendement van investeringen) en het continueren van de regeling om de kosten van de containerscan te vergoeden via het zeehavengeld. Daarnaast zouden er binnen Europa forfaitaire tarieven gehanteerd moeten worden.

ZELFREFLECTIE

De genoemde verbetermogelijkheden betreffen een aanpassing van het toezichtproces teneinde de bereidheid van toezichthouders en marktpartijen om naar elkaar te luisteren te vergroten.

6.4.2 SAFETY

De verbetermogelijkheden die voor deze configuratie genoemd zijn, hebben voornamelijk betrekking op de verbetering van de marktgerichtheid ten aanzien van minimale lasten en de afstemming tussen toezichthouders.

MINIMALE LASTEN

De genoemde verbetermogelijkheden betreffen zowel aanpassingen van het toezichtproces als een aanpassing van de toezichtconfiguratie. Het toezichtproces kan worden verbeterd door wet- en regelgeving te evalueren en een ruimere interpretatie hiervan mogelijk te maken teneinde maatwerk te bevorderen. Daarnaast zouden toezichthouders meer gebruik moeten maken van bestaande informatie. Tevens wordt gepleit voor een Havenwet met een specifieke set regels toegesneden op havengebieden. Een dergelijke wet zou invloed kunnen hebben op de toezichtconfiguratie. Er zou hierdoor een aanpassing kunnen plaatsvinden van een indifferente naar een overlappend belang.

AFSTEMMING

De genoemde verbetermogelijkheden hebben betrekking op aanpassing van de toezichtconfiguratie. Er wordt gepleit voor een betere coördinatie van het functioneren van de toezichthouders door de verantwoordelijkheid voor Safety bij het Ministerie van V&W te beleggen. Daarnaast wordt voorgesteld om het aantal toezichthouders in de haven terug te brengen tot maximaal 2 à 3. Beide voorstellen kunnen ervoor zorgen er een configuratie ontstaat met een overlappend belang in plaats van een indifferente belang.

6.5 BESCHOUWING

Over de vraag *"Op welke wijze kan de marktgerichtheid van het toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven worden verbeterd?"* kan het volgende worden opgemerkt. Geconcludeerd wordt dat alle door de respondenten genoemde verbetermogelijkheden bijdragen aan de verbetering van de marktgerichtheid in de Rotterdamse haven. De meeste verbetermogelijkheden hebben betrekking op aanpassingen in het toezichtproces. Slechts een aantal keer wordt een aanpassing van de toezichtconfiguratie voorgesteld. Het is de vraag in hoeverre verbeteringen in het toezichtproces een bijdrage kunnen leveren aan het marktgericht functioneren van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles en Safety. Naar verwachting is er door verdere 'groei' van de configuraties enige winst te bereiken op het gebied van marktgerichtheid. Naar verwachting kan de winst veel groter zijn wanneer besloten wordt tot aanpassing van de toezichtconfiguratie. Hoewel dit een vergaande maatregel betreft, is hierdoor een structurele verbetering op het gebied van marktgerichtheid te bereiken. Gezien de mate van tevredenheid van de marktpartijen blijkt dat dit geen overbodige luxe is.

De belangrijkste knelpunten bij Buitengrenscontroles en Safety liggen op het gebied van samenwerking tussen toezichthouders en kostenbewustzijn. Het grote aantal toezichthouders met verschillende belangen in een horizontale verhouding resulteert in een beperkte mate van onderlinge samenwerking. Hierdoor zijn de toezichtlasten voor de betrokken marktpartijen hoog. Daarnaast lijkt het alsof de toezichthouders onvoldoende oog hebben voor de kosten die toezicht voor marktpartijen met zich meebrengt. Naar blijkt zijn er in dit kader soms aanzienlijke cultuurverschillen. Toezichthouders blijken niet altijd gevoelig voor marktsignalen. Gezien de beperkte mate van marktgerichtheid van de huidige configuraties en de beperkte tevredenheid van de marktpartijen is het te overwegen om voor Buitengrenscontroles en Safety één of twee nieuwe toezichtarrangementen te ontwerpen à la Security. Hierdoor zou een structurele verbetering van marktgerichtheid gecreëerd kunnen worden door het aantal toezichthouders te reduceren, de belangen van toezichthouders meer gelijk te schakelen, de objecten van toezicht te verdelen en de eindverantwoordelijkheid te beleggen bij een organisatie of toezichthouder die hiërarchisch bovengeschied is aan de andere toezichthouders. Hierdoor ontstaat een configuratie waarin samenwerking tussen toezichthouders meer vanzelfsprekend is en de kansen op tegenstrijdige eisen aan marktpartijen afnemen. De marktgerichtheid van toezicht zal daardoor positief worden beïnvloed. Hoewel de vormgeving van een of meerdere nieuwe arrangementen niet zonder slag of stoot zal verlopen is enige bestuurlijke moed op zijn plaats om de positie van Rotterdam als marktgerichte haven veilig te stellen.

6.6 CONCLUSIE

Ter afsluiting wordt de passage uit het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, die de aanleiding vormt voor dit onderzoek, naar voren gehaald.

"Bij het functioneren van zeehavens zijn vele overheidsdiensten betrokken. Naast de diensten van de zeehavenbeheerder (maritieme navigatie, milieu- en veiligheidsinspecties) opereren ook de Douane en de verschillende inspectiediensten van de Rijksoverheid in de zeehavens. Voor de bedrijven in de zeehavens die met deze diensten te maken krijgen, is het uit concurrentieoverwegingen van groot belang dat deze diensten efficiënt werken en inspelen op de belangen van deze bedrijven. Snelle en

flexibele overheidsdiensten zijn voor deze bedrijven essentieel. Door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken wil de rijksoverheid een integrale aanpak bevorderen die de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten versterkt."

De wens om de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten te versterken wordt door dit onderzoek onderschreven. Hoewel blijkt dat de onderzochte toezichtconfiguraties op basis van de gehanteerde definitie voldoende marktgericht zijn, geeft dit vooralsnog geen aanleiding om de huidige praktijk van toezicht op veiligheid in de Rotterdamse haven ongemoeid te laten. De laatste jaren is er veel verbeterd op het gebied van samenwerking tussen toezichthouders en beperking van toezichtlasten voor marktpartijen. Dit is voor een belangrijk deel het resultaat van een stukje regionaal maatwerk tussen toezichthouders, marktpartijen en brancheorganisaties. Daarnaast lijkt ook het nieuwe overheidsbeleid ten aanzien van toezicht in dit kader een positieve rol gespeeld te hebben. Het is noodzakelijk om de komende jaren opnieuw vooruitgang te boeken om ook in de toekomst de Rotterdamse haven aantrekkelijk te houden voor marktpartijen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de marktgerichtheid van toezicht te verbeteren. Het Nationaal Zeehavenbeleid ziet kansen door horizontaal, verticaal en met marktpartijen samen te werken. Naar verwachting kunnen door deze aanpassingen in het toezichtproces belangrijke verbeteringen gerealiseerd worden op het gebied van marktgerichtheid. Gezien de matige tevredenheid van de respondenten en de relatief beperkte marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties die in de Rotterdamse haven functioneren is meer nodig dan alleen een verbetering van de samenwerking. Gepleit wordt voor een structurele aanpassing van de betrokken toezichtconfiguraties teneinde de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven een significante impuls te geven.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1997), Toezicht op Uitvoering Publieke Taken, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2001), Handhaving door Rijksinspecties, Den Haag.
- Andersson, Elffers Felix (2005), Inventarisatie Bevoegdheden Handhavingsorganisaties, Utrecht.
- Bekkers, V. V. Homburg en A. Ringeling (2002), Informatierelaties in toezichtsarrangementen, Rotterdam.
- Belastingdienst / Douane (2003), Samenwerkingsovereenkomst Platform Samenwerkende Controlediensten, Rotterdam.
- Boersma, B. en B. van Breukelen (2004), Douane in Vogelvlucht. Regelgeving praktisch toegelicht, Ten Hagen & Stam, tweede druk.
- Douane Rotterdam, (2005), Huidige Situatie Grenscontroles Zeevracht, Interne Memo, Rotterdam.
- Hoogendoorn, S.A., (2002), Toezicht in Meervoud. Een bestuurskundig onderzoek naar het ontwerp en de werking van drie toezichtarrangementen, Groningen.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2004), Toezicht in Beweging. Ontwikkeling in het toezicht van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2004), Goed Gearrangeerd! Het nieuwe Toezichtarrangement Koopvaardij, Den Haag.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2004), Toezichtarrangement Koopvaardij Deel A 2005-2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2005), Toezichtarrangement Koopvaardij Deel B 2005-2007, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Kamer van Koophandel Rotterdam (2003), Werkboek van het praktijkseminar over 'Grenscontroles Rotterdamse Haven: Opportuniteiten voor een nog betere performance', Rotterdam.
- MDW Werkgroep 'Toezicht op het Bedrijfsleven' (2001), Het Toezicht de Maat nemen. Een meetlat voor de doelmatigheid van het toezicht op bedrijven, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), De Kaderstellende Visie op Toezicht, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), Actieprogramma 'Andere Overheid'. Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2002), Handleiding Het Toezicht de Maat nemen. Een checklist voor het bedrijfsleven, Den Haag.
- Ministerie van Justitie, Vreemde Ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Den Haag 2004.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2003), Level Playing Field bij Grensinspecties van Lading in Zeehavens, Interdepartementale werkgroep Level Playing Field bij Grensinspecties van Lading in Zeehavens, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2004), Zeehavens Ankers van de Economie. Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2004), Communicatiehandleiding Security Zeehavens en Zeescheepvaart, Den Haag.
- Ministerie van VROM, (2004), Gezamenlijke Bedrijfsbezoeken Rijksinspecties. Lagere toezichtslast voor het bedrijfsleven, Den Haag.
- Port Support & Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (2003), Het veterinaire Proces gekeurd, Rotterdam.
- Port Support & Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (2001), De Rotterdamse Douane, ver- of aanjager van Ladingstromen, Rotterdam.
- Projectgroep Toekomstvisie Grenscontroles Haven van Rotterdam, (2004), De Rotterdamse haven van heden naar 2012, Rotterdam.
- Simmons & Simmon Trenité, (2003), Project Grenscontrôles. Onderzoek naar de voorschriften en praktijk inzake Grenscontroles door Douane, RVV en PD in Nederlandse Zeehavens, Rotterdam.
- Sparrow, M.K., (2000), The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance, Washington, DC : Brookings Institution,
- Visser, B.L.W., (1986), Toezicht in Bestuurlijke Rechtsverhoudingen, Deventer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), Het Borgen van Publiek Belang, Den Haag.
- Zeef, P.H.H., Tussen Toezien en Toezicht. Veranderingen in bestuurlijke toezichtverhoudingen door informatisering, 1994, Rotterdam.

BIJLAGE 1: VERKLARING VAN AFKORTINGEN (1)

| | | |
|------------|---|---|
| - AEO | - | Authentic Economic Operator |
| - AID | - | Algemene Inspectiedienst |
| - AIVD | - | Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst |
| - AR | - | Algemene Rekenkamer |
| - AWB | - | Algemene Wet Bestuursrecht |
| - BIP | - | Buitengrens Inspectie Post |
| - BOA | - | Buitengewoon Opsporingsambtenaar |
| - BRZO | - | Besluit Risico's Zware Ongevallen |
| - BVGS | - | Besluit Vervoer Gevaarlijke Stoffen |
| - BZK | - | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| - CDIU | - | Centrale Dienst Invoer en Uitvoer |
| - CDW | - | Communautair Douane Wetboek |
| - CLIENT | - | Controle Landbouwgoederen Import Export Nieuwe Toekomst |
| - COLREG | - | Collision Regulations |
| - COZ | - | Commissie Overheidsinterventies Zeehavens |
| - CRN | - | Call Reference Number |
| - CSI | - | Container Security Initiative |
| - CSO | - | Company Security Officer |
| - CTPAT | - | Customs Trade Partners Against Terrorism |
| - DA | - | Designated Authority |
| - DB | - | Douanebesluit |
| - DCMR | - | Milieudienst Rijnmond |
| - DCL | - | Douane Controle Loods |
| - DHMR | - | Divisie Havenmeester Rotterdam |
| - DR | - | Douaneregeling |
| - DW | - | Douanewet |
| - EEG | - | Europese Economische Gemeenschap |
| - EDI | - | Electronic Data Interchange |
| - EFSA | - | European Food Safety Authority |
| - EU | - | Europese Unie |
| - EVO | - | Vereniging van en voor Ondernemers met een Logistiek Belang |
| - EVOA | - | Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen |
| - FENEX | - | Nederlandse Organisatie voor Expeditie en Logistiek |
| - FIOD-ECD | - | Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst & Economische Controledienst |
| - GFL | - | General Food Law |
| - HbR | - | Havenbedrijf Rotterdam NV |
| - HBW | - | Havenbeveiligingswet |
| - HCC | - | Haven Coördinatie Centrum |
| - HDL | - | Handhavingsdienst Luchtvaart |
| - HOI | - | Havenontvangstinstallatie |
| - HVK | - | Hogere Veiligheids Kundige |
| - ICB | - | Inspectie Cultuurbezit |
| - ICT | - | Informatie- en communicatietechnologie |
| - ILO | - | International Labour Organisation |
| - IMDG | - | International Maritime Dangerous Goods |
| - IMO | - | International Maritime Organisation |
| - ISM | - | International Safety Management |
| - ISSC | - | International Ship Security Certificate |
| - ISPS | - | International Ship and Port Facility Security |
| - IVG | - | Inspectie voor de Gezondheidszorg |
| - IVW | - | Inspectie Verkeer en Waterstaat |
| - KLPD | - | Korps Landelijke Politiediensten |
| - KvW | - | Keuringsdienst van Waren |

BIJLAGE 1: VERKLARING VAN AFKORTINGEN (2)

| | | |
|-------------|---|---|
| - KVNR | - | Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders |
| - LNV | - | Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit |
| - MARPOL | - | Prevention of Maritime Pollution |
| - MDW | - | Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit |
| - MOT | - | Maasvlakte Olie Terminal |
| - NCTS | - | New Computerized Transit System |
| - NHR | - | Nationale Havenraad |
| - NLA | - | Nederlandse Luchtvaart Autoriteit |
| - OCW | - | Onderwijs, cultuur en Wetenschap |
| - OM | - | Openbaar Ministerie |
| - ORAM | - | Ondernemersvereniging Regio Amsterdam |
| - OTP | - | Overheids Transactie Poort |
| - PARIS-MOU | - | Paris Memorandum of Understanding on Port State Control |
| - PCS | - | Port Community System |
| - PFT | - | Port Facility Toolkit |
| - PFSO | - | Port Facility Security Officer |
| - PFSP | - | Port Facility Security Plans |
| - PSC | - | Port State Control |
| - PSO | - | Port Security Officer |
| - PSPB | - | Port Security Policy Board |
| - PD | - | Plantenziektenkundige Dienst |
| - RPA | - | Rotterdam Port Authority |
| - RDR | - | Rijksdienst voor de Radiocommunicatie |
| - RHRR | - | Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond |
| - RSO | - | Recognised Security Organisation |
| - RTO | - | Ruimte voor Tijdelijke Opslag |
| - RVGZ | - | Reglement Vervoer Gevaarlijke stoffen met Zeeschepen |
| - RVI | - | Rijksverkeersinspectie |
| - RVV | - | Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees |
| - SBB | - | Sagitta Binnen Brengen |
| - SSO | - | Ship Security Officer |
| - SI | - | Scheepvaartinspectie |
| - SIDER | - | Samenwerkende Inspectie Diensten Rotterdamse Haven |
| - SLA | - | Service Level Agreements |
| - SOLAS | - | Safety of Life at Sea |
| - SOZ | - | Stroomlijning Overheidsinterventies Zeehavens |
| - SSAS | - | Ship Security Alert System |
| - SSP | - | Ship Security Plan |
| - SZW | - | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| - VBB | - | Vaarbevoegdheidsbewijs |
| - VRC | - | Vereniging van Rotterdamse Cargadoors |
| - VS | - | Verenigde Staten van Amerika |
| - VWA | - | Voedsel en Warenautoriteit |
| - VWS | - | Volksgesondheid, Welzijn en Sport |
| - VROM | - | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| - WBC | - | Wet tot Behoud van Cultuurbezit |
| - WPRZ | - | Wetsvoorstel Publiekrechtelijke Registratie Zeeschepen |
| - WVGS | - | Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen |
| - WVO | - | Wet Verontreiniging Oppervlaktewater |
| - WVVS | - | Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen |
| - ZBW | - | Zeevaartbemanningwet |
| - ZHP | - | Zeehavenpolitie |

BIJLAGE 2: VERKLARING VAN TERMINOLOGIE

Cargadoor: Een cargadoor of scheepsagent vertegenwoordigt een rederij in een haven en treedt op als tussenpersoon tussen reders en bevrachters. Hij organiseert het laden en lossen van zeeschepen en verzorgt de opslag en het vervoer van goederen. Veelal vertegenwoordigt een cargadoor meerdere rederijen. In tegenstelling tot kleine rederijen hebben grote rederijen vaak een eigen kantoor.

Expediteur: De expediteur is de schakel tussen vervoerder en verlader. Hij regelt dat de goederen van verkoper naar koper op de meest efficiënte wijze worden getransporteerd. Dit kan via de weg, het water, per spoor of door de lucht. De expediteur zorgt ervoor dat voor elke lading het vervoer geregeld wordt, dat bij behorende papieren in orde zijn en dat contact met de klanten wordt onderhouden.

Haven: Een knooppunt waar goederen wisselen van modaliteit

Reder: Een rederij is een onderneming die vracht- en of passagierschepen laat varen.

Stuwadoor: Een stuwadoor houdt zich bezig met alle werkzaamheden in verband met het bevrachten en lossen van schepen en vrachtwagens.

Verlader: Verladers zijn meestal de eigenaren van producten of zijn belast met de verhandeling daarvan. De verlader kan zijn goederen zelf doen vervoeren door het inschakelen van een transporteur. Ook kan een expediteur in de arm genomen worden die het vervoer van de goederen organiseert.

BIJLAGE 3: RESPONDENTEN

| | | |
|-------------------------|---|---------------------------------|
| 1. Rob Bagchus | Deltalinqs | Plaatsvervangend Directeur |
| 2. Arn Botbijn | Douane Rotterdam | Veiligheidscoördinator |
| 3. Jacques Bonewit | Douane Rotterdam | Technisch Coördinator |
| 4. Sander Doves | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Beleidsadviseur |
| 5. Menno Duin | Vereniging Rotterdamse Cargadoors | General Manager |
| 6. Jan Gardeitchik | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Hoofd Gevaarlijke Stoffen |
| 7. Jurrie Hartman | Maersk Sealand | Custom Efficiency Manager |
| 8. Gerard van Hasselt | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Senior Projectleider |
| 9. Eric van Hees | Inspectie Verkeer en Waterstaat | Unitmanager gevaarlijke stoffen |
| 10. Sonja Hoogendoorn | Hogeschool Inholland Rotterdam | Coördinator Bestuurskunde |
| 11. Gert Jan Huisink | Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders | Operationele Zaken |
| 12. Herman de Knijf | Seabrex Rotterdam B.V. | Managing Director |
| 13. Jaap Lems | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Hoofd Divisie Havenmeester |
| 14. Jan Schmal | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Sectorcoördinator Wetgeving |
| 15. Liesbeth Slappendel | FENEX | Secretaris |
| 16. Godfried Smit | EVO | Manager Legal Affairs |
| 17. Evert Wijdeveld | Deltalinqs | Staf Milieu & Veiligheid |
| 18. Frans van Zoelen | Havenbedrijf Rotterdam N.V. | Hoofd Juridische zaken |

BIJLAGE 4: VRAGENLIJST RESPONDENTEN (1)

Rotterdam x mei/juni 2005

Geachte respondent,

Bedankt voor uw bereidheid om mee te werken aan mijn afstudeeronderzoek! Op datum X en tijdstip X kom ik bij u langs om van gedachten te wisselen over de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven. Onderhavige notitie is opgesteld ter voorbereiding van dit interview.

In mijn onderzoek staat het toezicht in de Rotterdamse haven centraal. Ik ga ervan uit dat dit toezicht valt te onderscheiden in een drietal zogenaamde 'toezichtconfiguraties'.

- **Buitengrenscontroles** hebben betrekking op controle van lading en bijbehorende documentatie welke via zeehavens op Nederlands grondgebied wordt binnengebracht en die bestemd is voor invoer in Nederland, doorvoer binnen de EG en doorvoer naar bestemmingen buiten de EG.
- **Safety** heeft betrekking op het toezicht op de technische veiligheid van het schip, de bemanning, de veiligheid van lading die door het schip wordt vervoerd (hieronder valt o.a. het vervoer van gevaarlijke stoffen) en de milieuvriendelijkheid van het schip.
- **Security** heeft betrekking op het toezicht op de veiligheid van schepen, terminals en havengebieden ter voorkoming van terrorisme en criminaliteit (o.a. ISPS).

In de toezichtconfiguraties zijn verschillende toezichthouders actief. Ik onderscheid er 19 in totaal. Onderstaand schema geeft een beeld van de verdeling van de toezichthouders over de configuraties:

| | TOEZICHTHOUDER | BEVOEGD GEZAG | GRENS | SAFETY | SECURITY | MILIEU |
|----|---|-------------------------|-------|--------|----------|--------|
| 1 | Douane | Min. Financiën | X | | X | |
| 2 | VWA / Rijksdienst keuring Vee en Vlees | Min. LNV | X | | | |
| 3 | VWA / Keuringsdienst van Waren | Min. LNV | X | | | |
| 4 | Plantenziektenkundige Dienst | Min. LNV | X | | | |
| 5 | Algemene Inspectiedienst | Min. LNV | X | | | |
| 6 | Inspectie Verkeer en Waterstaat | Min. V&W | X | X | X | |
| 7 | Divisie Havenmeester Havenbedrijf R'dam | Gem. R'dam/Min. V&W | | X | X | |
| 8 | VROM-Inspectie | Min. VROM | X | X | | |
| 9 | Inspectie Cultuurbezit | Min. OCW | X | | | |
| 10 | Rijkswaterstaat | Min. V&W | | | | X |
| 11 | DCMR Milieudienst Rijnmond | Gem. regeling/Min. VROM | | | | X |
| 12 | Arbeidsinspectie | Min. SZW | | X | | |
| 13 | Inspectie voor de Gezondheidszorg | Min. VWS | X | | | |
| 14 | FIOD-ECD | Min. Financiën | X | | | |
| 15 | Zeehavenpolitie | Gem. R'dam / OM | X | X | X | |
| 16 | Koninklijke Marechaussee | Min. Defensie | | X | | |
| 17 | KLPD | Min. BZK | X | X | X | |
| 18 | Brandweer | Gem. Regeling RHRR | | X | | X |
| 19 | Kustwacht | Min. V&W en Min. Def. | | X | | |

In het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 is opgenomen dat "het vanuit concurrentieoverwegingen van groot belang is dat toezichthouders in zeehavens efficiënt werken en inspelen op de belangen van bedrijven. Door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken wil de rijksoverheid een integrale aanpak bevorderen die de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten versterkt".

Door mijn afstudeeronderzoek ik meer zicht krijgen op de marktgerichtheid van de toezichtconfiguraties Buitengrenscontroles, Safety en Security. Interessant daarbij is de vraag in hoeverre de toezichtconfiguraties in dit kader van elkaar verschillen en zo ja, wat hiervan de oorzaken zijn. Om dit te achterhalen interview ik een aantal marktpartijen (verladere, expediteurs, cargadoors, rederijen en stuwadoors en/of hun belangenvertegenwoordigers) die in de praktijk met één of meerdere toezichtconfiguraties te maken hebben.

BIJLAGE 4: VRAGENLIJST RESPONDENTEN (2)

Voorafgaand aan het gesprek is het van belang dat u voor uzelf bepaalt met welke configuraties u voornamelijk te maken heeft dan wel van welke configuraties u een goed beeld heeft. De toezichtconfiguraties van uw keuze zijn dan onderwerp van gesprek. Daarnaast is het van belang dat u vooraf bepaalt met welke toezichthouders binnen de configuratie u voornamelijk te maken heeft.

Mijn voorstel is om het gesprek te structureren aan de hand van een tweetal vragen:

1. **Hoe tevreden bent u met de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven?**
2. **Welke mogelijkheden zijn er volgens u om de marktgerichtheid van toezicht in de Rotterdamse haven te verbeteren?**

Ad 1.

Om u te helpen een oordeel te vormen heb ik hieronder zes aspecten opgesomd die bepalend zijn voor de marktgerichtheid. Op elk aspect is het mogelijk een bepaalde score te realiseren. De scores gezamenlijk geven een beeld van uw tevredenheid. Het gaat om:

1. **Minimale lasten:** de toezichthouder zorgt voor een zodanige inrichting van de activiteiten dat de lasten voor de marktpartij zo klein mogelijk zijn.
2. **Uniformiteit:** de toezichthouder biedt voldoende garanties dat gelijke situaties op een gelijke manier worden behandeld.
3. **Afstemming met andere toezichthouders:** de toezichthouder voorkomt onnodige overlap van activiteiten met andere toezichthouders.
4. **Kostenbewuste invulling beleidsruimte:** bij de invulling van beleidsruimte houdt de toezichthouder zoveel mogelijk rekening met de kosten voor het bedrijf.
5. **Inzichtelijkheid:** de toezichthouder verschaft marktpartijen periodiek inzicht in nut, noodzaak en resultaten van de toezichtinspanningen en de instructies die hieraan ten grondslag liggen.
6. **Vermogen tot zelfreflectie:** de toezichthouder is ontvankelijk voor signalen die nopen tot een heroverweging van de werkzaamheden om de toezichtlasten te kunnen verminderen.

Zou u willen nadenken over welke van bovenstaande punten u tevreden dan wel ontevreden bent m.b.t. de toezichtconfiguratie(s) waarmee u te maken heeft? Uiteraard ben ik geïnteresseerd in uw motivatie.

Ad 2.

Aan de hand van de tweede vraag probeer ik uit te vinden welke mogelijkheden er zijn om de marktgerichtheid van een of meerdere toezichtconfiguraties te verbeteren. Mede onder invloed van het kabinet Balkenende vinden momenteel veel verkenningen plaats naar nieuwe vormen van toezicht al dan niet gestimuleerd door trends en ontwikkelingen op het gebied van ICT. Hierbij kan gedacht worden aan 'toezicht op toezicht' door het verleggen van verantwoordelijkheden van overheid naar marktpartijen.

Ik ben benieuwd in hoeverre u vindt dat hiermee de marktgerichtheid van het toezicht kan worden verbeterd. Daarnaast hoor ik graag uw mening over de stelling uit het Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010 die aangeeft dat de marktgerichtheid van uitvoerende overheidsdiensten kan worden versterkt door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken.

Indien u voorafgaand aan het gesprek een nadere toelichting of aanvullende informatie wenst dan verzoek ik u contact met mij op te nemen.

Met vriendelijke groet,

Michiel van Kruijsbergen

Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Projectorganisatie Maasvlakte 2
T: 010-2521862
F: 010-2524965
M: 06-51497564
E: m.van.kruijsbergen@portofrotterdam.com

BIJLAGE 5: KENMERKEN VAN TOEZICHTHOUDERS IN DE ROTTERDAMSE HAVEN (1)

| Uitvoerende dienst: | Bevoegd Gezag: | Aantal fte: | Apparaatskosten: | Taakomschrijving | Belangrijkste Nationale wet- en regelgeving: |
|--|--|-------------|------------------|---|---|
| Douane | Ministerie van Financiën | 5.900 | € 354.000.000 | De Douane handhaaft de Nederlandse wet- en Europese regelgeving met betrekking tot in- uit- en doorvoer van goederen en de accijnzen, waarbij het de bedoeling is, de bonafide bedrijven en burgers zo weinig mogelijk te hinderen. | <ul style="list-style-type: none"> - Douanewet - Algemene wet Bestuursrecht - Handboek Douane - Diverse Instructies - Opiumwet - Flora- en faunawet - Milieuwetgeving |
| Voedsel en Warenautoriteit (VWA) | Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit | 1.330 | € 14.400.000 | De VWA onderzoekt en bewaakt de veiligheid van voedsel en waren. De VWA bestaat uit de Keuringsdienst van Waren en uit de Keuring van Vee en Vlees. De VWA richt zich met name op voedselveiligheid en op productveiligheid. | <ul style="list-style-type: none"> - Landbouwwet - Gezondheids- en Welzijnswet - Veewet - Vogelziektenwet - Wet tot wering van besmettelijke ziekten bij knaagdieren - Visserijwet - Vleeskeuringwet - Warenwet - Diverse regelingen en besluiten - Warenwet - Tabakswet - Bestrijdingsmiddelenwet - Vlees- en Horecawet |
| Plantenziektenkundige dienst (PD) | Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit | Niet bekend | Niet bekend | Weren en bestrijden van ziekten en plagen in de landen tuinbouw en in de groene ruimte. In het kader van de Grenscontroles spitst zich dit toe op de controle op de aanwezigheid van planten, plantaardige producten en vervoers- en verpakingsmaterialen. | <ul style="list-style-type: none"> - Plantenziektenwet - Regeling tarieven - Plantenziektenkundige dienst - Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten - Besluit bestrijding schadelijke organismen 1991 - Landbouwkwaliteitswet - Landbouwkwaliteitsbesluit - Landbouwkwaliteitsregeling |
| Algemene Inspectiedienst (AID) | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 710 | € 50.696.000 | De AID stimuleert of ontmoedigt door bepaalde activiteiten bepaald gedrag van factoren uit het werkgebied van LNV en dragen daardoor bij aan de effecten die daarmee worden beoogd zoals welvaart, gezondheid van de mens en dier en biodiversiteit | <ul style="list-style-type: none"> - Diergeneesmiddelenwet - Gezondheids- en welzijnswet voor dieren - Kernenergiewet - Landbouwkwaliteitswet - Landbouwwet - Meststoffenwet - Plantenziektenwet - Wet op de openluchtrecreatie - Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde - Wet verplaatsing mestproductie - In- en uitvoerwet - Wet grensoverschrijdend vervoer aan bederf onderhevige levensmiddelen - Wet Milieubeheer - Destructiewet - Warenwet - Wet herstructurering varkenshouderij - Kaderwet LNV-subsidies - Sanctiewet 19997 - Flora- en faunawet - Natuurbeschermingswet 1998 - Bestrijdingsmiddelenwet 1962 - Landbouwkwaliteitswet - Boswet - Zaaizaad - en plantgoedwet |
| Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) | Ministerie van Verkeer en Waterstaat | Niet bekend | Niet bekend | De IVW richt zich op het bewaken en bevorderen van een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail. De IVW heeft als taak de toezicht op voornoemde gebieden uit te oefenen met betrekking tot de veiligheid, de bescherming van het leefmilieu en de goede arbeidsomstandigheden. | <ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsomstandighedenwet - Arbeidstijdenwet - Binnenschepenwet - Luchtvaartwet - Lokaalspoor- en Tramwegwet - Spoorwegwet - Wet personenvervoer 2000 - Wet Milieubeheer - Wet verontreiniging oppervlaktewater - Wet wapens en munitie - Wet vervoer gevaarlijke stoffen - Wet op de waterkering - Wet luchtvervoer - Zeevaartbemanningwet |

Bron: Andersson, Eiffers, Felix, 2005.

BIJLAGE 5: KENMERKEN VAN TOEZICHTHOUDERS IN DE ROTTERDAMSE HAVEN (2)

| Uitvoerende dienst | Bevoegd Gezag: | Aantal fte: | Apparaatskosten: | Taakomschrijving | Belangrijkste Nationale wet- en regelgeving: |
|--|---|-------------|------------------|---|--|
| Divisie Havenmeester Havenbedrijf Rotterdam | Ministerie van Verkeer & Waterstaat en Gemeente Rotterdam | 550 | Niet bekend | De Divisie Havenmeester is de (havenmeesters)autoriteit die de nautische concurrentiepositie bevordert door op klantgerichte wijze de scheepvaartverkeersafwikkeling, alsmede de afwikkeling van de scheeps-gebonden activiteiten in de haven te optimaliseren, binnen de publiekrechtelijke randvoorwaarden. | Ministerie van Verkeer & Waterstaat <ul style="list-style-type: none"> - Binnenvaartpolitiereglement - Scheepvaartreglement territoriale zee - De regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen (RVGZ) - Loodspluchbesluit 1995 - Loodsgeldbesluit 1995 - Besluit verklaringhouders scheepvaartverkeerswet - Scheepvaartverkeerswet Gemeente Rotterdam <ul style="list-style-type: none"> - Scheepvaartverkeerswetgeving - Wrakkenwet - Waterstaatswet 1900 - Havenverordening Rotterdam - Verordening Kadegeld |
| VROM-Inspectie | Ministerie van VROM | 650 | € 78.805.000 | De VROM-Inspectie richt zich op de naleving en daarmee de handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder de verantwoordelijkheid van VROM | <ul style="list-style-type: none"> - Waterleidingwet - Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen - Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden - Wet luchtverontreiniging - Wet verontreiniging oppervlaktewateren - Kernenergiewet - Bestrijdingsmiddelenwet - Wet op de Ruimtelijke Ordening - Wet vervoer gevaarlijke stoffen - Wet op de lijkbezorging - Wet Milieubeheer - Wet bodembescherming |
| DCMR Milieudienst Rijnmond | Gemeenschappelijke regeling 18 Rijnmondgemeenten, Provincie Zuid-Holland en Ministerie van VROM | Niet bekend | Niet bekend | De DCMR Milieudienst Rijnmond is de milieudienst in het Rijnmondgebied. Aan de hand van de Wet milieubeheer geeft de DCMR milieuvergunningen af en controleert het of bedrijven zich aan de regels houden. Op grond van de Wet bodembescherming geeft de DCMR opdracht voor bodemsaneringen en beoordeelt de bodemsanering door derden. | <ul style="list-style-type: none"> - Wet Milieubeheer - Wet Bodembescherming - Besluit risico's zware ongevallen |
| Rijkswaterstaat | Ministerie van Verkeer en Waterstaat | Niet bekend | Niet bekend | Rijkswaterstaat houdt toezicht op de kwaliteit van de Rijkswateren en geeft vergunningen af in het kader van de Wet Voorkoming Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) | <ul style="list-style-type: none"> - Wet Voorkoming Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) |
| Inspectie Cultuurbezit (ICB) | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 12 | € 667.000 | De Inspectie is opgericht voor het toezicht op het behoud en beheer van de rijkscollecties in beheer bij rijksmusea die verzelfstandigd zijn in 1994 en 1995. Vanaf 2002 houdt de Inspectie Cultuurbezit ook toezicht op rijkscollecties die in beheer zijn van musea die ressorteren onder andere ministeries dan OCW. | <ul style="list-style-type: none"> - Wet behoud cultuurbezit |
| Arbeidsinspectie (AI) | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 870 | € 52.053.000 | De Arbeidsinspectie bevordert door middel van handhaving de naleving van de wetgeving op het gebied van de veiligheid en gezondheid op het werk en bestrijdt illegale tewerkstelling. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van misstanden. | <ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsomstandighedenwet - Arbeidstijdenwet - Wet arbeid vreemdelingen - Algemene wet gelijke behandeling - Bestrijdingsmiddelenwet 1962 - Kernenergiewet - Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs - Wet arbeid vreemdelingen - Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen - Wet goederenvervoer over de wet - Wet melding collectief ontslag - Wet milieugevaarlijke stoffen - Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag - Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten - Wet op de gevaarlijke werktuigen - Wet op de loonvorming |

Bron: Andersson, Eiffers, Felix, 2005.

BIJLAGE 5: KENMERKEN VAN TOEZICHTHOUDERS IN DE ROTTERDAMSE HAVEN (3)

| Uitvoerende dienst | Bevoegd Gezag: | Aantal fte: | Apparaatskosten: | Taakomschrijving | Belangrijkste Nationale wet- en regelgeving: |
|--|--|-------------|------------------|--|---|
| Inspectie voor de gezondheidszorg | Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport | 360 | € 30.672.000 | De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschermt en bevordert door middel van toezicht de volksgezondheid en gezondheidszorg. De Inspectie heeft daarbij de taak om onderzoek te verrichten naar de staat van de volksgezondheid en het toezicht houden op de naleving van overtredingen. | - Gezondheidswet - Opiumwet - Wet beroepsuitoefening individuele gezondheidszorg (BIG) - Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) |
| Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst /Economische Controle Dienst | Ministerie van Financiën | 1.300 | € 91.776.000 | De FIOD-ECD heeft als hoofdtaken toezicht en opsporing met betrekking tot fraudebestrijding. Toezichtteams stellen preventief toezicht-onderzoeken in om de integriteit van bedrijven te controleren. Als er redenen zijn om aan te nemen dat een bedrijf gefraudeerd heeft, kan een opsporingsteam een onderzoek starten. | - Algemene wet inzake rijksbelastingen - Douanewet |
| Zeehavenpolitie | Gemeente Rotterdam / Openbaar Ministerie | Niet bekend | Niet bekend | De politie heeft tot taak om in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. | - Politiewet |
| Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) | Ministerie van Binnenlandse zaken | 4.500 | Niet bekend | De Nederlandse politie kent naast 25 regionale korpsen een landelijk korps, het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Het KLPD werkt binnen de Nederlandse politie op nationaal, maar ook op internationaal niveau. De taken van het KLPD zijn onder te verdelen in zelfstandig, ondersteunend en coördinerend. | - Politiewet |
| Koninklijke Marechaussee | Ministerie van Defensie | 6.500 | € 390.000.000 | De Kmar is een politieorganisatie met een militaire status. De Kmar geeft onder andere bijstand aan de politie, doet persoonscontroles aan de grenzen, houdt mobiel toezicht op vreemdelingen en beveiligd het koninklijk huis en waardetransporten van de Nederlandse Bank. | - Politiewet |
| Brandweer | Gemeenschappelijke Regeling Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR) die wordt gevormd door 22 gemeenten in de regio Rijnmond | Niet bekend | Niet bekend | Het doel van de organisatie is het onder alle omstandigheden bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van werkzaamheden inzake het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. | - Brandweerwet |
| Kustwacht | Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Defensie, Justitie, Financiën, Landbouw Natuurbeheer en Voedsel-kwaliteit en Binnenlandse Zaken | Niet bekend | Niet bekend | De Kustwacht heeft dertien operationele overheidstaken op de Noordzee. Het gaat hierbij om dienstverleningstaken (nood-, Spoed- en Veiligheidsverkeer, hulpverlening en redding, rampen en incidentenbestrijding, verkeersbegeleiding, vaarwegmarkering en zeeverkeersonderzoek) en om toezichhoudende taken (algemene Politietaken, Douane toezicht, toezicht op het milieu, toezicht op de visserij, toezicht op het scheepvaartverkeer, toezicht op de uitrusting van schepen en grensbewaking) | - Politiewet - Douanewet - Algemene wet Bestuursrecht - Wet Milieubeheer - Visserijwet |

Bron: Andersson, Eiffers, Felix, 2005.

BIJLAGE 6: VRAGENLIJST MARKTPARTIJEN (1)

I VRAGENLIJST MARKTPARTIJEN

A INTRODUCTIE BEDRIJF

Om de uitkomsten van het interview te kunnen plaatsen is het goed de context van het bedrijf te beschrijven. Hiertoe dient een korte beschrijving te worden gegeven van het ondervraagde bedrijf. Deze beschrijving dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten.

vraag 1 Activiteiten van het bedrijf

- Omvang van het bedrijf in gepubliceerde omzetcijfers en personeelsaantallen
- Inschatting positie bedrijf in zijn markt (topper/ middenmoter/ minder dan middenmoter)
- Plek bedrijf in bedrijfskolom
- Voor welke markt werkt bedrijf (regionaal/ landelijk/ internationaal)
- Inschatting risico's publieke belangen activiteiten van bedrijf

B CONTACTEN MET TOEZICHTHOUDERS

vraag 2 Met welke publieke toezichthouders (inclusief vergunningverleners) heeft het bedrijf te maken? (onderscheiden naar taakgebied en overheidsniveau: rijk, provincie, gemeente)

| Toezichthouder | Aandachtsgebied toezicht | Aard contacten |
|----------------|--------------------------|----------------|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

>>> Rest invullen per toezichthouder (beginnen met de belangrijkste toezichthouder)

vraag 3 Welke activiteiten verricht een toezichthouder tijdens of voor een inspectie? Altijd of incidenteel?(op basis van ervaringen afgelopen 3 jaar)

- A. Beantwoorden telefonische vragen
- B. Algemene inspecties
- C. Check algemene boekhouding
- D. Check specifiek voor toezicht ingerichte boekhouding
- E. Controle ter plaatse op bezit vergunningen
- F. Opvragen vergunningen
- G. Controle eindproducten
- H. Controle stappen in productieproces
- I. Controle veiligheidsvoorzieningen
- J. Controle op arbovoorzieningen
- K. In kaart brengen sector aan hand van schriftelijke ondervraging bedrijven
- L. Controle op afstand via ICT
- M. Overige

vraag 4 Hoeveel tijd vergt een bedrijfsinspectie gemiddeld per keer?

- Welke van de genoemde activiteiten kosten het bedrijf de meeste tijd?
- Wie (welk functieniveau) begeleidt vanuit het bedrijf de toezichthouder?
- Hoe vaak bezoekt de toezichthouder uw bedrijf?

C INZICHT IN TAAKSTELLING EN AANSTURING

vraag 5 Wat is volgens u de wettelijke taakstelling van deze toezichthouder?

vraag 6 Bent u bekend met de normen die de toezichthouder aanlegt voor de beoordeling of uw bedrijf aan de wet voldoet?

vraag 7 Bent u bekend met nadere, algemene instructies van de overheid aan deze toezichthouder?

vraag 8 Heeft u inzicht in de wijze waarop de toezichthouder haar inspecteurs instrueert?

- Zo ja, waarop zijn deze instructies volgens u van toepassing?
- Is deze aansturing voldoende toegesneden op de aard van uw bedrijf?

vraag 9 Zijn er bepaalde toezichtactiviteiten die volgens u zelf worden ingevuld door de inspecteurs?

- Zo ja, aan welke taken denkt u dan?

BIJLAGE 6: VRAGENLIJST MARKTPARTIEN (2)

vraag 10 Vindt u de wettelijke taakstelling en de invulling die daaraan wordt gegeven passend en gerechtvaardigd in het licht van de maatschappelijke doelstellingen? Zijn er bepaalde werkzaamheden van toezichthouders of de wijze waarop deze worden uitgevoerd, die naar uw mening niet in verhouding staan tot het doel?

vraag 11 Vindt u dat de werkwijze van de toezichthouder voldoende is vastgelegd? Of is er te veel of te weinig vastgelegd?

vraag 12 Vindt u dat de aansturing van de inspecteurs voldoende garandeert dat gelijke situaties gelijk worden bejegend en dat willekeur dus is uitgesloten?

vraag 13 Vindt u dat de toezichthouder de wet strikt handhaaft? Te strikt, te soepel?

vraag 14 Geeft de toezichthouder gedetailleerd aan hoe precies aan de wet moet worden voldaan of laat hij in voorkomende gevallen alternatieven toe?

D BEOORDELING WERKWIJZE INDIVIDUELE TOEZICHTHOUDERS

vraag 15 Op welke wijze kunnen volgens u de toezichtlasten tot het benodigde minimum worden beperkt? Draagt de toezichthouder hier aan bij? Zo ja, op welke wijze?

- a Zelfregulering binnen de sector/branche
- b (Betere) instructie inspecteurs
- c Samenwerking met andere toezichthouders
- d Gebruik van ICT
- e Overig

E BEOORDELING ONDERLINGE AFSTEMMING

vraag 16 Raken de werkzaamheden van deze toezichthouder aan de werkzaamheden van andere toezichthouders? Zo ja, om welke toezichthouders gaat het?

vraag 17 Is het voorgekomen dat toezichthouders dezelfde of strijdige aanwijzingen hebben gegeven? Kunt u daar een voorbeeld van geven?

vraag 18 Denkt u dat u en de toezichthouder baat kunnen hebben bij meer afstemming tussen de genoemde toezichthouders of gebeurt dit naar uw mening reeds optimaal? (Denk aan kennis van elkaars activiteiten, afspraken over rolverdeling en uitwisseling van resultaten/bevindingen)
- Zo ja, toelichting voor bedrijf zelf en per toezichthouder

F BEOORDELING COMMUNICATIE

vraag 19 Vindt u dat u door de toezichthouder voldoende actief wordt geïnformeerd over werkwijze, beleid, normen en mogelijke maatregelen en wijzigingen daarin?

vraag 20 Vindt u dat de toezichthouder voldoende is geïnformeerd over uw bedrijf en de lasten die het toezicht en het voldoen aan de toezichtseisen met zich brengen?

vraag 21 Heeft de toezichthouder u in de laatste 3 jaar gevraagd uw opvattingen over de werkwijze van de toezichthouder te geven? Zo ja, wat is daar uw inziens mee gedaan?

vraag 22 Welke - voor de ondernemer merkbare wijzigingen - zijn er de laatste jaren in de werkwijze opgetreden? Waren dit vanuit het oogpunt van de beperking van de toezichtlasten verbeteringen of juist verslechtingen?

vraag 23 Heeft u de afgelopen 3 jaar te maken gehad met aanwijzingen van toezichthouders?

- Zo ja, welke waren dat?
- Waarop waren deze gebaseerd?
- Welke kosten (inclusief omzetverliezen) leverden deze op?
- Heeft de toezichthouder bij het bepalen van deze aanwijzingen naar uw mening voldoende rekening gehouden met de bijbehorende kosten of waren er naar uw mening goedkopere alternatieven?

vraag 24 Kent u de mogelijkheden om tegen aanwijzingen/sancties in beroep te gaan?

- Zo ja, heeft u ooit gebruik gemaakt van die mogelijkheden? Wat was daarvan de uitkomst?
- Indien geen gebruik daarvan gemaakt is: waarom niet?

BIJLAGE 7: VRAGENLIJST TOEZICHTHOUDERS (1)

II Vragenlijst toezichthouders

A WERKORGANISATIE

vraag 1 Welke taakopdracht heeft u? (eventueel onderscheiden naar hoofd- en neventaken)

vraag 2 Welke overheidsinstantie fungeert als uw opdrachtgever?

vraag 3 Legt u verantwoording af over de uitgevoerde toezichtactiviteiten?

- Aan wie?
- Op welke manier?
- Met welke frequentie?
- Is deze verantwoording openbaar?

vraag 4 Welke instrumenten gebruikt u om uw inspecteurs aan te sturen? (schriftelijke en mondelinge werkinstructies; eenduidigheid)

vraag 5 Welke regelingen kent u om zeker te stellen dat gelijke situaties bij bedrijven ook gelijk worden beoordeeld?

- Waarin vastgelegd?

vraag 6 Welke regelingen kent u om zeker te stellen dat betrokken bedrijven worden geïnformeerd over nut, noodzaak, normen en resultaten van zijn inspanningen?

- Waarin vastgelegd?

B INZICHT TOEZICHTLASTEN

vraag 7 Hoeveel bedrijven bezoekt een individuele inspecteur gemiddeld per jaar?

- Hoeveel inspecteurs zijn er bij u in dienst?

vraag 8 Welke werkprocessen kent u per aandachtsveld? Kunt u van deze werkprocessen aangeven hoe regelmatig ze worden uitgevoerd (bij elke controle of alleen als daar aanleiding toe is)?

- Schriftelijk of telefonisch vragen van inlichtingen
- Bezichtigen (op) locatie
- Controleren van de boekhouding
- Controleren op aanwezigheid en geldigheid vereiste papieren op locatie (vergunningen, ontheffingen, certificaten, etc.)
- Controleren van de naleving van voor toezicht bedoelde administratie-, registratie- en/of meldingsverplichtingen op locatie
- Nemen van monsters
- Uitvoeren van metingen of beproevingen op locatie
- In kaart brengen sector aan hand van schriftelijke ondervraging bedrijven
- Overleg, vragen van inlichtingen op locatie
- Controle op afstand via ICT
- Overige

vraag 9 Welke toezichtlasten veroorzaken de verschillende werkprocessen voor bedrijven? (vergelijk items vraag 8)

- Bij welke processen moet een medewerker van het bedrijf aanwezig zijn? Van welk niveau?
- Hoe lang duurt een inspectie gemiddeld per bedrijf?

vraag 10 Worden uw aanwijzingen geregistreerd?

- Wordt daarbij aangegeven welke maatregelen (en eventuele financiële consequenties) dat met zich brengt?
- Overlegt u met het bedrijf over mogelijkheden om deze maatregelen door te voeren?

C AANDACHT VOOR TOEZICHTLASTEN

vraag 11 Welke rol spelen de lasten bij de besluitvorming om al dan niet tot bezoeken, aanwijzingen en sancties over te gaan?

- Bestaat hiervoor een afwegingsregeling?

vraag 12 Welke mogelijkheden hebben inspecteurs binnen hun werkwijze om te komen tot een minimale belasting van bedrijven?

- Biedt het wettelijk kader hier (voldoende) ruimte voor?

BIJLAGE 7: VRAGENLIJST TOEZICHTHOUDERS (2)

vraag 13 Wanneer heeft u de werkwijze voor het laatst herzien en welke rol speelden de toezichtlasten voor de bedrijven daarbij?

vraag 14 Heeft u de volgende mogelijkheden overwogen om de toezichtlasten te verminderen? Zo ja, wanneer? En wat was daarvan de uitkomst?

Wanneer overwogen Uitkomst

a Zelfregulering

b Terughoudendheid bij benaderen bedrijven

c Instrueren bedrijven over vergemakkelijken noodzakelijk toezicht

d Combinatie controlebezoeken door meerdere toezichthouders

e Gebruikmaking gegevens andere toezichthouders

f Nauwere samenwerking met andere toezichthouders

g Inzet moderne communicatietechnologie

h Heroverweging nut en noodzaak

vraag 15 Hoe wordt terechte kritiek vanuit bedrijven gecommuniceerd binnen uw organisatie?

- Is er een vaste procedure voor verwerking van dergelijke opmerkingen?

vraag 16 Kent u een aparte klachtenregeling voor bedrijven die onder uw toezicht staan of wordt gebruik gemaakt van de klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht?

- Hoe vaak is in 2000 door bedrijven onder uw toezicht gebruik gemaakt van die klachtenregeling?

- Wat was de aard van die klachten? Overlap, disproportionele eisen?

- In hoeveel gevallen leidde dit tot het instellen van bezwaar/beroep?

- In welk (geschat) percentage van de gevallen was een disproportionele last de reden voor de klacht of het bezwaar?

- In welk (geschat) percentage van de gevallen leidt het instellen van beroep tot correctie of matiging door de rechter?

D RELATIE MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

vraag 17 Zijn er andere toezichthouders van wie werkzaamheden raken aan de uwe? Zo ja, welke?

vraag 18 Hoe informeert u zich over de aandachtsgebieden en werkwijze van deze andere toezichthouders?

vraag 19 Communiceert u de planning van toezichtactiviteiten, soorten maatregelen, e.d. met andere toezichthouders, bijvoorbeeld in de vorm van werkoverleg? Zo ja, vindt dit ook op regelmatige basis plaats? Zo nee, waarom niet?

vraag 20 Ziet u mogelijkheden om gebruik te maken van de bevindingen van de andere toezichthouders? Benut u deze reeds?

vraag 21 Heeft u maatregelen genomen om zeker te stellen dat uw toezichtactiviteiten niet overlappen?

vraag 22 Kunt u voorbeelden geven van situaties waarin bepaalde maatregelen of aanpassingen die u nodig vond in een bedrijf moeilijk te verenigen of zelfs strijdig waren met verplichtingen waaraan het bedrijf volgens andere toezichthouders of wettelijke regelingen moest voldoen?

- Zo ja, hoe wordt in dergelijke situaties gehandeld?

- Heeft u met andere toezichthouders afspraken over hoe te handelen bij onderling strijdige maatregelen?