

Effectiviteittoets inspectielasten: Containers met gevaarlijke gassen

1. Vooraf

Aanleiding

In het Directeurenoverleg zeehavens (DOZ) dd 25 juli 2008 is afgesproken dat voor 2 onderwerpen een effectiviteittoets inspectielasten (ETI) uitgevoerd wordt: pilot afvalstoffen van zeeschepen en containers met gevaarlijke gassen. In deze notitie wordt de toets voor het laatste onderwerp beschreven.

Achtergrond

De toezichtslast voor bedrijven is onderwerp van vele politieke discussies en het Kabinetsbeleid is er op gericht om deze last zoveel mogelijk te beperken c.q. met 25% te reduceren. Daartoe wordt oude regelgeving vervangen door nieuwe, wordt verantwoordelijkheid voor het naleven van de regelgeving meer dan ooit bij het bedrijfsleven gelegd, worden nieuwe samenwerkingsverbanden met andere toezichthouders opgericht om het toezicht effectiever en slanker te maken, etc.

Soms is er aanleiding om het toezicht te intensiveren. Aanleidingen hiervoor kunnen zijn: een verkennend onderzoek toont aan dat het uitermate slecht gesteld is met de naleving en of dat de risico's groot zijn, een calamiteit verhoogt de maatschappelijke (en politieke) druk om het toezicht te intensiveren, de Tweede Kamer is i.t.t. de feitelijke toezichtresultaten van mening dat het naleeftekort alsmede de risico's t.a.v. van een wet groot zijn, etc.

Het onderwerp containers met gevaarlijke gassen houdt vanwege vermeende grote risico's al geruime tijd de Kamer bezig. Medio dit jaar is een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om minimaal 1000 containers met gevaarlijke gassen te controleren. De regering heeft de Kamer gemeld dat deze wens gehonoreerd wordt.

Doel van deze ETI

Het doel van deze ETI is vooral het nagaan wat het effect is van deze intensivering op de toezichtslast van het bedrijfsleven. Andere onderwerpen die ook binnen de definitie van een ETI zouden kunnen vallen (het effect op het naleefgedrag van het bedrijfsleven en op de inzet van de toezichthouders in Euro's en FTE's) krijgen minder aandacht.

De samenwerking tussen de diverse rijksdiensten is recent gezien en vastgelegd in een convenant¹. De verwachting is dat de samenwerking momenteel efficiënt en effectief is c.q. het maximaal haalbare is en derhalve blijft dit in dit verband buiten beschouwing.

Verkenning van de opdracht

Er is (nog) geen stramien, kader o.i.d. voor een ETI. Ook bij de Inspectieraad heeft men geen ervaring met het opstellen van ETI's of het bespreken ervan.

Daarom is gekozen voor de volgende aanpak:

- Gesprek met opdrachtgever over opdracht zodat er wederzijds dezelfde verwachtingen zijn.

¹ Ten behoeve van het efficiënt controleren van containers met gevaarlijke gassen is recent een convenant tussen de Douane, VWA, AI, IVW en VI ondertekend. Dit convenant bevat ook een opsomming van de taken en verantwoordelijkheden van de betreffende rijksdiensten (bijlage II van het convenant). Dit convenant is opgenomen in bijlage I.

- Gesprek met degene die de ETI voor afvalstoffen van zeeschepen opstelt. Dit om de opdracht scherper te krijgen, eventuele verschillen in de opdrachten te bepalen en voordeel opdoen van elkaanders werk.
- Een dag meelopen met controles zodat ik weet hoe het traject verloopt, waarmee een bedrijf geconfronteerd wordt en welke vragen geformuleerd moeten formuleren.
- Gesprek met de regisseur van de uitvoering van de motie.
- Gesprek met een leidinggevende van de ECT te Rotterdam om het beeld van het handelingsproces op een terminal aan te scherpen en de kosten van verplaatsen van containers op de werf te achterhalen.

2. Uitwerking

2.a Effect op de toezichtslast

Definitie toezichtslast

Het woord Toezichtslast komt niet voor in Van Dale. Een korte speurtocht leidt tot de volgende resultaten.

Toezicht

Het kabinet verstaat onder toezicht conform de formulering van de Commissie Holtslag (1998) "het verzamelen van de 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".

Van Dale geeft de volgende definitie: "het er voor waken dat (er iets gebeurt of) iemand zich gedraagt conform een bepaalde norm".

Last

De Van Dale geeft de volgende definitie: "vracht die door iemand of iets gedragen wordt".

Toezichtslast

Een definitie voor Toezichtslast zou kunnen zijn: "De vracht (belasting) die voor een bedrijf veroorzaakt wordt doordat een toezichthouder informatie verzamelt over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde (wettelijke) eisen, zich daarna een oordeel vormt daarover en eventueel naar aanleiding daarvan intervenueert".

Onderdelen van toezichtslast

Ten behoeve van de inrichting van de Domeinen en om de effecten van de inrichting van Domeinen te kunnen meten is de toezichtslast per Domein in beeld gebracht. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen:

- Administratieve last van toezicht: de kosten die een bedrijf moet maken omdat een toezichthouder een inspectie uitvoert. Hierbij worden 3 fasen van het toezichttraject gehanteerd:
 - o de voorbereiding
 - o de uitvoering
 - o de nazorg (m.u.v. het opheffen van overtredingen)

De kosten worden uitgedrukt in tijd en (via een uurtarief) in Euro's.

- De kwalitatieve beoordeling van de lasten van toezicht: "Bedrijven ervaren inspecties niet alleen in termen van tijd en geld als belastend. Deze kwalitatieve lasten van toezicht worden weergegeven door belevingsfactoren".

In deze ETI wordt de aandacht vooral gericht op het 1^{ste} lastensoort omdat er bij controles van containers met gevaarlijke gassen nauwelijks/geen (direct) contact is tussen de toezichthouder en bedrijf. De communicatie geschiedt digitaal en slechts op enkele momenten.

Over hoeveel containers hebben we 't eigenlijk?

Voor de uitvoering van deze motie is een projectgroep opgericht, waarin alle betrokken inspectiediensten en de Douane vertegenwoordigd zijn. Een van de 1^{ste} opdrachten van die

projectgroep is het maken van een plan van aanpak. Dit plan is nog niet geheel afgerond, maar waarschijnlijk de volgende aanpak gehanteerd. Hierbij wordt gekozen, mede om de toename van de toezichtslast voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden, voor het zoveel mogelijk invullen van de opgave in combinatie met reguliere/al lopende controles. De volgende verdeling wordt nu voorgesteld:

- Bestaand: IVW (150 containers): door de Douane geselecteerd aan de hand selectiecriteria van IVW, gericht op de (vermoedelijke) aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (is incl. gevaarlijke gassen).
- Bestaand: VI (250 containers): aselect door de Douane t.b.v. monitoring van ontwikkelingen binnen het dossier Containers met gevaarlijke gassen
- Bestaand (/nieuw): Douane: de Douane selecteert jaarlijks vele duizenden containers om ze te controleren op naleving van de fiscale wetgeving. Ten behoeve van het Arbobeleid van de eigen werknemers vereist de Douane dat de containers gasvrij zijn. Hiervoor moet er gemeten worden. Nieuw is dat een deel van die duizenden ook nog wordt geselecteerd aan de hand van de gezamenlijke risicoanalyse. Vooral nog gaat de projectgroep uit van 500 containers
- Nieuw: de Douane selecteert het restant (ca 100 containers) op basis van de gezamenlijke risicoanalyse en die wordt vervolgens gecontroleerd.

Ergo: de toename van de toezichtslast voor het bedrijfsleven blijft beperkt tot ca 100 containers.

Welke kostenposten zijn er voor het bedrijfsleven?

- In bijlage II is het hele proces van laden, eventueel gassen, transport, het aan land zetten, het controletraject, enz beschreven. Op grond hiervan dienen kengetallen bepaald worden voor:
 - a. de kosten voor een bedrijf voor het apart zetten van een container voor een controle en het, na de controle, terugzetten van de container (de zogenaamde handelingskosten)
 - b. de kosten voor een bedrijf omdat het bedrijf gedurende een periode (een aantal dagen) niet kan beschikken over de inhoud van de container (de noodzaak voor dit kengetal moet nog bepaald worden)
 - c. voor eventuele andere kosten waar een bedrijf mee geconfronteerd wordt als een container gecontroleerd wordt (bijv. kosten van administratieve handelingen en dergelijke)

NB Indien bij een bedrijf overtredingen worden geconstateerd zijn aan het opheffen van die overtredingen kosten verbonden. Conform de aanpak van het in beeld brengen van de toezichtslast in de diverse domeinen blijven deze kosten buiten beschouwing.

Wat bedragen de kostenposten?

Voor de kosten ad a is navraag bij ETC Rotterdam gedaan. Deze bedragen max. 200 Euro per container. De handelingskosten zijn redelijk standaard (dus onafhankelijk van de periode van uitplaatsing en er is weinig verschil tussen de verschillende terminals).

De kosten ad b en ad c doen zich niet/nauwelijks voor. Het logistieke proces van een bedrijf is zodanig ingericht dat een container ruimschoots voordat hij op transport gezet moet worden aan land wordt gezet. Ook de andere kosten zijn te verwaarlozen.

Met welk bedrag neemt de toezichtslast toe?

Het voorafgaande leidt tot de simpele rekensom dat als gevolg van de uitvoering van de motie de toezichtslast van het bedrijfsleven met ca. 20.000 Euro (= 100 containers maal 200 Euro handelingskosten) toeneemt.

Door de combinatie met lopende/reguliere controles wordt het bedrijfsleven een last van ca. 100.000 Euro (500 containers maal 200 Euro) bespaard.

2.b Naleefgedrag

In de risicoanalyse dd september 2008 is het naleefgedrag anno medio 2008 vastgelegd. Dit naleefgedrag is bepaald a.d.h.v. de aselecte monitoringscontroles van de VI (250), de selecte controles van de IVW (150) en overige (nazorg)info van de VWA en AI.

De (aselecte) monitoringscontroles van de VI worden gecontinueerd en de controles van de IVW opgehoogd tot 750. Indien de resultaten van de 1000 controles (250 en 750) op een vergelijkbare wijze worden vastgelegd dan kan (na 1 jaar of 2 jaren) bepaald worden wat het effect van de intensivering is op het naleefgedrag. De resultaten kunnen de aanleiding vormen voor het actualiseren van de risicoanalyse.

2.c Kosten van intensivering (Euro's (en FTE's))

Het is tot slot van belang om aan de opdrachtgever (in deze casus de ruime meerderheid van de Tweede Kamer) inzichtelijk te maken wat voor kosten de intensivering met zich meebrengt.

Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van:

- de inzet op dit moment van de betreffende partijen (Douane, IVW, VWA, AI en VI).
- de verwachte inzet van deze partijen ter uitvoering van de 1000 controles.

Tabel1. Inzet (FTE en Euro's) van de betrokken rijksdiensten voor controles van containers met gevaarlijke gassen, vóór en na de motie

	Inzet vóór de motie*			Begrote inzet na de motie		
	Kosten**	Capaciteit ***		Kosten	Capaciteit	
		Controles	Nazorg		Controles	Nazorg
Douane	nihil	pm		nihil	pm	pm
VWA			0,4	45	pm	pm
AI			2,1	87	pm	1,6
VI	75	0,3		117	1,2	nihil
IVW	60****	0,4		40	1,4	pm
Totaal	135	0,7	2,5	289	2,6	1,6

* bij vergelijkbare aantallen als in de opsomming van pagina 3/4, m.n. controle van 250 containers (VI) en 150 containers (IVW)

** x 1000 Euro

*** uitgedrukt in FTE

**** tot 2009 worden deze kosten betaald door VROM

Uitgaande van 90.000 Euro per FTE aan bruto loonkosten neemt de inzet van het rijk (exclusief nazorg) als gevolg van de uitvoering van de motie met ruim 300.000 Euro toe (van ca. 200.000 naar ca. 523.000 Euro).

Na 1 jaar kan gezien worden in hoeverre de daadwerkelijke inzet voor de extra controles overeenstemt met de in de tabel gegeven begrote inzet.

Het hele proces van laden, eventueel gassen, transport, het aan land zetten en het controletraject van containers met gevaarlijke stoffen

1. Opdracht: een bedrijf geeft een opdracht aan een buitenlands bedrijf om een product te maken of koopt een product. Tevens geeft het bedrijf de opdracht om de producten in een container naar NL te vervoeren. Soms wordt ook de opdracht gegeven om de container te gassen.
2. Productie: het buitenlandse bedrijf maakt het product, al dan niet met onderdelen/grondstoffen die alleen of in reactie op andere stoffen gevaarlijke gassen kunnen uitdampen.
3. NB: uitdamping in de container is te voorkomen door de producten een tijd in de open lucht te zetten.
4. container beladen: de producten worden in een container geplaatst.
5. Gassen: mogelijk vindt gassing plaats, in opdracht (zie 1) of op eigen initiatief (om te voorkomen dat het product aangetast wordt. Indien gegast is, moet een etiket worden aangebracht en de container vergezeld worden van documenten met type, hoeveelheid van 't gas en tijd/datum van de gassing. Nb het komt voor dat de container aldaar ontgast wordt. Dan moet er een sticker met datum en tijdstip van ontgassing aangebracht worden.
6. laden van het schip: een buitenlandse stuwadoord laadt de container op een containerschip.
7. transport: het schip vaart naar een NL-se haven.
8. melding: 24 uur voor aankomst van het transport wordt de container door de reder aangemeld bij de Havenautoriteiten.
9. selectie: aan de hand van de risicoanalyse selecteert de Douane welke containers gecontroleerd gaan worden op de aanwezigheid van gevaarlijke gassen.
10. lossen van het schip: aangekomen bij de containerterminal worden de containers gelost.
11. apart zetten: de container valt binnen de Douaneselectie en wordt in de Douaneloods apart gezet en aldaar geblokkeerd.
12. indicatieve meting: door Matrants wordt een indicatieve meting uitgevoerd.
13. indien de container t.b.v. de monitoring is geselecteerd wordt (door de VI) tevens een luchtmonster genomen.
14. Indien waarden (zie 12) > grens wordt er door Matrants of IVW een luchtmonster genomen.
15. monsters ad 13 en 14 worden opgestuurd en binnen 24 uur (?) geanalyseerd door Inspectorate. Op grond van de analyseresultaten wordt eventueel ook onderzocht of de container actief gegast is en of er wel/geen etiket/begeleidende documenten aanwezig zijn.
16. indien resultaten van 15 < grens : deblokkeren van container door Douane.
17. nazorg indien de resultaten van de analyse daartoe aanleiding geven:
 - a. AI: resultaten van analyse: indien de waarden van het luchtmonster > grens wordt dit doorgegeven aan de AI. AI beziet bij de losplaats of door de opdrachtgever de veiligheidseisen voor het personeel worden/zijn. Zo niet: waarschuwing of PV.
 - b. VWA: indien > 10 x de grens en het betreft consumentenproducten wordt dit doorgegeven aan de VWA. Aangezien de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de consumentenproducten wordt hem gevraagd of de producten veilig zijn (aan de hand van onderzoeksresultaten). Indien ze niet veilig zijn, wordt geadviseerd ze te vernietigen of terug te sturen. Indien de producten toch op de markt gebracht dreigen te worden, dan grijpt de VWA en treedt strafrechtelijk op (PV).

- c. IVW Indien de container gegast is en het etiket en of documentatie ontbreekt dan wordt dit doorgegeven aan de IVW, die de container geblokkeerd houdt totdat deze overtreding ongedaan gemaakt wordt.
 - d. deblokkeren vindt plaats ad a na bekend worden van resultaat, ad b en ad c indien voldaan is aan de wettelijke vereisten
18. de resultaten van alle stappen in een controle worden vastgelegd in de infosystemen van de betreffende instanties en worden periodiek uitgewisseld om de RA te actualiseren.

Uit het bovenstaande kan herleid worden aan welke stappen voor het bedrijfsleven kosten verbonden zijn. Dat zijn:

11. het apart zetten van de container: is onderdeel van de handelingskosten op de containerterminal.

16 en 17d: deblokkeren van de container: de container moet weer terug gezet worden in de bulk van de containers: is ook onderdeel van de handelingskosten van de containerterminal.

Wellicht zijn er voor het bedrijf ook kosten verbonden aan te periode tussen het apart zetten van de container en het terugzetten. Het bedrijf kan immers gedurende die periode (veelal een paar dagen) niet beschikken over de inhoud van de container. Daarnaast zijn er wellicht ook nog andere kosten (bijv. administratiekosten).

T.a.v. van 17 a t/m c zijn er ook kosten voor het bedrijf aan verbonden. Conform de aanpak van het in beeld brengen van de toezichtslast in de diverse domeinen worden deze kosten in dit verband niet meegerekend omdat ze het gevolg zijn van geconstateerde overtredingen van de wet. Indien het bedrijf binnen de kaders van de wet gebleven zou zijn, dan zouden deze kosten niet gemaakt hoeven te worden.