



**Nederlandse
Loodscorporatie**

*Ingesteld bij wet van 7 juli 1988
(Stb. 353)*

Berghaven 16
3151 HB Hoek van Holland
Postbus 830
3000 AV Rotterdam
Tel.: +31 (0)88 900 25 00
Internet: <http://www.loodswezen.nl>
E-mail: info@loodswezen.nl
E-mail: info@loodswezen.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DG Luchtvaart en Maritieme zaken (DGLM)
T.a.v.: mevrouw C. van Nieuwenhuizen
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG

Ons kenmerk: NLC/JM/5708

Behandeld door: J.B. Mulder

Datum: 6 oktober 2019

Doorkiesnummer: 088 - 900 2550

Onderwerp: **Reactie algemene raad NLC op Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen**

Hooggeachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

De algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie (hierna: algemene raad) heeft met belangstelling kennisgenomen van het in internetconsultatie gebrachte ontwerp-wetsvoorstel actualisatie markttoezicht registerloodsen (met bijkomende ontwerp-amvb en ontwerp-regeling).

Het voorstel is de afgelopen jaren voorbereid naar aanleiding van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen in 2013 (zie de kamerbrieven in 2015 ([kst-34230-1](#)) en 2017 ([kst-34230-2](#))). De algemene raad is erkentelijk voor de gelegenheden die aan haar zijn geboden om bij die voorbereiding door het ministerie betrokken te zijn. Dat maakt het mogelijk om de bij deze brief gevoegde reactie toe te spitsen op drie onderwerpen in het voorstel waartegen de algemene raad wezenlijke bedenkingen heeft. Deze onderwerpen zijn:

1. De uitbreiding van het ministeriële toezicht door middel van informatieverplichtingen, visitatie en een taakverwaarlozingsregeling (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp);
2. De verhouding van de dialoog met de keten over de loodsdienstverlening t.o.v. het proces van tariefbesluitvorming (art. 27j, vierde lid, van het wetsontwerp); en
3. Het mogelijk maken van experimenten die afwijken van het wettelijke beginsel dat de loods de kapitein aan boord adviseert (art. 2 van het wetsontwerp).

Aan het slot van de reactie maakt de algemene raad ook opmerkingen over het Hoofdstuk tuchtrecht en de Memorie van Toelichting. De algemene raad verzoekt de minister deze onderwerpen overeenkomstig de hiernavolgende reactie te heroverwegen.

Hoogachtend,
Namens de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie,

J.B. Mulder
Voorzitter

Hoek van Holland, 6 oktober 2019 - Reactie van algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie op de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen

Deze reactie betreft de volgende onderdelen van het wetsontwerp zoals dat ter internetconsultatie is aangeboden:

1. De uitbreiding van het ministeriële toezicht door middel van informatieverplichtingen, visitatie en een taakverwaarlozingsregeling (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp);
2. De verhouding van de dialoog met de keten over de loodsdienstverlening t.o.v. het proces van tariefbesluitvorming (art. 27j, vierde lid, van het wetsontwerp); en
3. Het mogelijk maken van experimenten die afwijken van het wettelijke beginsel dat de loods de kapitein aan boord adviseert (art. 2 van het wetsontwerp).

Daarna komen opmerkingen over het Hoofdstuk tuchtrechtspraak en de Memorie van Toelichting aan de orde.

Ad 1. De uitbreiding van het ministeriële toezicht door middel van informatieverplichtingen, visitatie en een taakverwaarlozingsregeling (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp)

De verhouding tussen centrale overheid en corporatie

De artikelen 27ja en 27k van het wetsontwerp strekken zich uit over een breder terrein dan voor de verwerking van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen noodzakelijk is. Het gaat dan over:

- het voorstel om een ministeriële indeplaatstredingsbevoegdheid te introduceren in geval van taakverwaarlozing door de algemene raad,
- de introductie van een generieke informatieverplichting van de algemene raad aan de minister, en
- de mogelijkheid van een door de minister in te stellen visitatiecommissie.

In alle drie de gevallen gaat het om nieuwe bevoegdheden van de minister in relatie tot onderwerpen waarvoor de corporatie verantwoordelijkheid is.

Deze voorstellen lijken te berusten op een onjuiste voorstelling van de geldende verhouding tussen de minister, althans de centrale overheid, en de corporatie. De voorstellen zijn daarom door de algemene raad beoordeeld in het licht van hun betekenis en gevolgen voor de bestaande wettelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen (de organen van) de Nederlandse loodsencorporatie (hierna: corporatie), als openbaar lichaam van beroep in de zin van artikel 134 van de Grondwet, en die van de minister, althans de centrale overheid, anderzijds. In kader 1 wordt deze geldende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de centrale overheid en de corporatie kort toegelicht.

Kader 1. Verantwoordelijkheidsverdeling centrale overheid – corporatie

De verantwoordelijkheden van de corporatie

De verantwoordelijkheden die de Loodsenwet aan de corporatie heeft toegedeeld, voor zover hier van belang, zijn de volgende:

- Het financieel beheer en overig bestuur van de corporatie door de algemene raad (art. 8 Lw).
- Het regelen van de goede beroepsuitoefening van de leden (vrije beroepsbeoefenaren) en van de dienstverlening aan de sector door de ledenvergadering van de corporatie (art. 15 Lw).
- Het doen van met de sector geconsulteerde voorstellen aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) over het voorgenomen kwaliteitsniveau van de loodsdienst en de daarvoor geldende tarieven door de algemene raad (ingevolge art. 27c Lw).

Door wettelijke toedeling van regeling en bestuur van onder meer deze onderwerpen aan de corporatie is de centrale overheid voor deze onderwerpen niet langer rechtstreeks verantwoordelijk. Openbare lichamen van beroep (ook wel: publiekrechtelijke beroepsorganisaties of pbo's), zoals de corporatie, behoren immers niet tot de centrale overheid, maar zijn zelfstandige functioneel gedecentraliseerde overheden (vergelijk bijv. de Nederlandse Orde van Advocaten of de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie). Daarom zijn pbo's geen zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is. De 'kaderwet' voor de relatie tussen een openbaar lichaam van beroep en de centrale overheid is de instellingswet van dat openbaar lichaam. In het geval van de corporatie is dat de Loodsenwet.

De beperkte verantwoordelijkheden van de centrale overheid

De verantwoordelijkheid van de centrale overheid is door de Loodsenwet beperkt tot het toezicht op het bestuur van de corporatie. De zelfstandigheid van de corporatie als niet tot de centrale overheid behorend lichaam brengt mee dat dit toezicht geclausuleerd en terughoudend dient te zijn. Op grond van artikel 134 van de Grondwet moet het toezicht op het bestuur van de corporatie bij de wet geregeld zijn en kan het slechts gericht zijn op de met de loodsdienst te dienen algemene belangen.

De aspecten die op het zojuist genoemde algemene belang betrekking hebben zijn reeds limitatief opgenomen in artikel 46 van de Loodsenwet. De minister kan aan dat artikel de bevoegdheid ontleen tot toepassing van bestuursdwang ter zake van de op het algemeen belang betrekking hebbende taken (het verzorgen van de opleiding tot registerloods, het opleiden van voldoende personen, verklaringhouders opleiden, het zorgdragen voor het vervoer voor de beroepsuitoefening en de verdere organisatie van de dienstverlening, het beheer van het loodsenregister).

De beperking van de toezichtsverantwoordelijkheid is ook bepalend voor de omvang van de informatieverplichting aan de toezichthouder. De informatieverplichting van de corporatie aan de minister is daarom beperkt tot de informatie die nodig is om te beoordelen of aanleiding bestaat voor toepassing van de bevoegdheid tot bestuursdwang (art. 59 Lw).

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot spontane vernietiging van besluiten van de algemene raad of de ledenvergadering van de corporatie, bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister, wegens strijd met het algemeen belang of het recht (art. 18 Lw).

Markttoezicht ACM

Ter zake van de tarieven berust het zogenoemde markttoezicht bij de ACM. Voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven door de ACM is eveneens sprake van een wettelijke beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de tarieven worden vastgesteld bij besluit van de ACM. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan dat tot de centrale overheid behoort. Ten opzichte van de ACM is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt, omdat de minister op grond van de instellingswet van de ACM geen aanwijzingen mag geven aan het bestuur van de ACM in individuele gevallen. De ACM heeft op grond van de Loodsenwet taken en bevoegdheden die zij in onafhankelijkheid uitvoert. Wel kan de minister beleidsregels vaststellen voor de ACM. De ACM stelt de tarieven vast op voorstel van de algemene raad van de corporatie, maar kan waar nodig afwijken van de in het voorstel opgenomen tarieven of het voorgenomen kwaliteitsniveau van dienstverlening. De minister heeft dus in de Loodsenwet geen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het wettelijke, jaarlijkse proces om te komen tot op kosten georiënteerde, non-discriminatoire en transparante tariefbesluitvorming.

Stelselverantwoordelijkheid minister

De minister is ten slotte verantwoordelijk voor de met het hierboven kort geschetste stelsel van de Loodsenwet. Voor de minister hebben de nu voorliggende voorstellen (informatie, oordeelsvorming en bevoegdheden over reilen en zeilen) tot gevolg dat de minister de politieke verantwoordelijkheid én de bevoegdheid op zich neemt voor allerlei aspecten en processen binnen het Loodswezen, die op basis van de huidige wet niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid of bevoegdheid vallen (anders dan als stelselverantwoordelijkheid met het oog op de doelen van artikel 3 Scheepvaartverkeerswet).

In de afgelopen decennia is gebleken dat dit stelsel bevredigend functioneert en dat de minister voor het stelsel en het toezicht in voldoende mate verantwoordelijkheid kan nemen. Dat de rol van de minister niet op aangelegenheden van financieel beheer en bestuur dient te zijn gericht is verder verduidelijkt sinds de introductie

van het markttoezicht door de ACM met diens bevoegdheid om de tarieven vast te stellen en non-discriminatoire voorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening te stellen.

Normenkader financieel beheer

Uit de toelichting blijkt dat de aanleiding voor het opnemen van deze bepalingen over informatievoorziening aan de minister, evenals die over de visitatiecommissie en de taakverwaarlozingsregeling, mede voortkomen uit een toepassing van het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer. Dat normenkader is een door het rijk als informeel, comply-or-explain, beleidskader toegepast op zelfstandige bestuursorganen, die behoren tot de centrale overheid. Het normenkader is dus niet formeel op de corporatie van toepassing. Desalniettemin heeft de algemene raad van de corporatie op vrijwillige basis aangegeven aan lenW het normenkader waar mogelijk te gebruiken om de publieke dialoog op landelijk en regionaal niveau te ondersteunen. Als onderdeel daarvan is in 2019 bijvoorbeeld een [publiek jaarverslag](#) over 2018 gepubliceerd, hetgeen in de komende jaren zal worden gecontinueerd. Het publiek jaarverslag geeft een zeer brede en diepgaande inkijk in de bestuurlijke, operationele en financiële achtergronden van de loodsdienstverlening. De algemene raad voert deze gedragslijn vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het financieel beheer op grond van artikel 8 van de Loodsenwet (zie kader 1), en niet omdat het uit andere hoofde voor de pbo zou “gelden” of van toepassing zou zijn. Daarom is ook geen enkele andere pbo opgenomen in de bekende lijst semi-publieke instellingen waarvoor het normenkader van toepassing is. Het normenkader is daarmee ook ongeschikt voor omzetting in de voorgestelde bepalingen naar nieuwe toezichtsbevoegdheden van de minister over informatievoorziening, visitatiecommissie en indeplaatsstelling, om de redenen die hierboven zijn genoemd.

Gelet op het voorgaande houden de voorstellen van artikel 27ja en artikel 27k een onwenselijke uitbreiding in van de ministeriële verantwoordelijkheid over onderwerpen die tot de taken van de corporatie behoren en waarover de ministeriële verantwoordelijkheid zich nu niet uitstrekt. De algemene raad is daarom van mening dat de voorgestelde taakverwaarlozingsregeling en de visitatiecommissie uit het wetsontwerp geschrapt dienen te worden om de hieronder vermelde redenen. Voor de generieke informatieverplichting geldt dat deze beperkt moet worden tot de informatie die noodzakelijk is voor de taken waarvoor de minister verantwoordelijk is, zonder deze verantwoordelijkheid uit te breiden voor het doel van informatievoorziening alleen.

Taakverwaarlozing (art. 27k)

De noodzaak voor een intensivering en uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de minister ontbreekt. Geen van de evaluaties die in het verleden zijn gedaan geven hiervoor aanleiding. Het bestaande toezichtsinstrumentarium is voldoende. Al sinds de invoering van de Loodsenwet in 1988 voorziet artikel 46 Loodsenwet in een geschikt ultimum remedium als overleg niet tot beëindiging van ontoelaatbare situaties zou leiden. Het is veelzeggend dat daarvan nog nooit gebruik is gemaakt. Een voorstel voor een taakverwaarlozingsregeling in de Loodsenwet schept een onduidelijke en onnodige stapeling met deze toezichtsbevoegdheid van artikel 46 en artikel 59 van de Loodsenwet, terwijl het limitatieve en specifieke karakter van dat artikel, in het licht van de door artikel 134 Grondwet vereiste afstand, wordt doorbroken.

De in artikel 27k gekozen bewoordingen zijn ontleend aan artikel 23 Kaderwet zbo's. Daarmee wordt de corporatie op onwenselijke wijze gelijkgeschakeld met per definitie tot de centrale overheid behorende zbo's. Een belangrijk verschil tussen zelfstandige bestuursorganen en een openbaar lichaam zoals de corporatie, is de aanwezigheid van een gemeenschap van leden bij de corporatie, en van een vertegenwoordigend orgaan. Dat brengt mee dat de beroepsgroep in volle omvang de verantwoordelijkheid draagt om toe te zien dat de bestuurstaken door de algemene raad op behoorlijke wijze worden vervuld. Daarom is ook in geen enkele andere wet tot instelling van een openbaar lichaam van beroep een dergelijke taakverwaarlozingsregeling opgenomen.

De introductie van de taakverwaarlozingsregeling lijkt dus te berusten op een verkeerde voorstelling van de aard en positie van de corporatie in haar verhouding tot de centrale overheid. Dat maakt de taakverwaarlozingsregeling zoals voorgesteld al ongeschikt voor de Loodsenwet. Deze

ongeschiktheid vloeit bovendien voort uit de stapeling met bestaande toezichtsinstrumenten (van o.a. de ACM) en uit het doorbreken van daarvoor opgenomen kaders en uitgangspunten. Bovendien zijn de consequenties ervan, bijvoorbeeld betreffende de bekostiging van door de minister getroffen voorzieningen, onhelder.

Informatieverplichtingen aan de minister (art. 27ja en art. 27j)

Het wetsvoorstel introduceert een drietal nieuwe informatieverplichtingen aan de minister:

- Een algemene informatieverplichting: In artikel 27ja wordt een nieuwe algemene informatieverplichting voorgesteld, op grond waarvan de algemene raad desgevraagd aan de minister alle informatie dient te verstrekken die de minister nodig heeft om een oordeel te vormen over de kwaliteit, continuïteit en veiligheid van de loodsdienst en de kwaliteit en continuïteit van andere taken die aan de corporatie, de regionale loodsencorporaties en aan Nederlands Loodswezen B.V. zijn opgedragen.
- Informatie t.b.v. een visitatiecommissie: In het voorgestelde artikel 27ja de bevoegdheid om een visitatiecommissie in te stellen die onderzoek doet naar het financieel beheer, de tarieven en de kwaliteit en continuïteit of “naar onderwerpen die van belang zijn voor de sector”. De algemene raad zou verplicht zijn alle informatie te verschaffen die voor de visitatiecommissie nodig is.
- Jaarlijkse verantwoording gerealiseerd kwaliteitsniveau: In artikel 27j, derde lid, wordt een nieuwe informatieverplichting aan de minister geïntroduceerd voor de verantwoording van het jaarlijkse, gerealiseerde kwaliteitsniveau.

Het betreft hier in alle gevallen onderwerpen waarvoor de minister in de Loodsenwet thans geen verantwoordelijkheid draagt, maar die de verantwoordelijkheid zijn van de algemene raad en de ledenvergadering van de corporatie. Toch impliceert artikel 27ja dat de minister zich over die onderwerpen een oordeel zou moeten kunnen gaan vormen. Dat betekent dat artikel 27ja een uitbreiding inhoudt van het toezicht (dwingend opvragen van informatie), en dus een uitbreiding inhoudt van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit staat op gespannen voet met de taaktoedeling van deze onderwerpen aan de corporatie en levert een stapeling op met de bestaande toezichtsinstrumenten.

Algemene informatieplicht

De algemene raad is van mening dat geen informatieverplichtingen aan de minister moeten worden gecreëerd voor zover het onderwerpen betreft waarvoor de minister niet verantwoordelijk is. Het opvragen van informatie dient ten dienste te staan van een duidelijke bevoegdheid of taak, zoals de informatieverplichtingen van artikel 59 Lw zijn toegespitst op de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 46 Lw. Het voorstel doorkruist deze systematiek en de wettelijke beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid (zie kader 1) en lijkt een taak van de minister over alle in artikel 27ja genoemde onderwerpen te veronderstellen. Een vergelijkbare afbakening tot de taken waar de minister verantwoordelijk voor is ontbreekt in artikel 27ja, terwijl daarin juist wel onderwerpen zijn genoemd waarover de minister geen verantwoordelijkheid draagt. Het gevolg is een uitbreiding van de ministeriële verantwoordelijkheid, louter voor de informatievoorziening en dat kan niet de bedoeling zijn. In plaats van een inhoudelijke opsomming van onderwerpen waarover de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet uitstrekt, zou de algemene informatieverplichting volgens de algemene raad zo moeten luiden dat door de algemene raad aan de minister “*alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen*” verstrekt worden. Dan kan in de toelichting worden vermeld, dat dit geen uitbreiding van de taken van de minister inhoudt, maar dient ter ondersteuning van de stelselverantwoordelijkheid en eventuele toezichtstaken waarover de minister al beschikt.

Op deze manier wordt ook voorkomen dat de inlichtingen zich beperken tot het bestuur van de corporatie, ten aanzien waar van de minister overeenkomstig artikel 134 Grondwet nog een wettelijk geregelde toezichtsverhouding heeft (zie kader 1). De bevoegdheid van de minister zoals nu voorgesteld zou zich volgens artikel 27ja ten onrechte uitstrekken over de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden en vennootschappen (m.n. Nederlands Loodswezen B.V.), waarmee de registerloodsen de loodsdienst organiseren en uitvoeren (zoals het innen van de loodsgelden, het beheer van de vloot en de ondersteuning van de logistiek en planning). Dit past niet bij de

verantwoordelijkheidsverdeling van de Loodsenwet. De bevoegdheid tot regeling van de dienstverlening is uitdrukkelijk toegekend aan de ledenvergadering en het toezicht op de naleving van die regels is tuchtrechtelijk geregeld. Ook hier conflicteert de voorgestelde regeling met de toezichtsbevoegdheid van artikel 46 en artikel 59 van de Loodsenwet en bevoegdheden van andere toezichthouders zoals de ACM en de algemene rekenkamer.

Visitatie

Visitaties zijn een bekend fenomeen voor het Loodswezen. De geaccrediteerde HBO-Master opleiding tot registerloods wordt vanuit de accreditatie eens in de zes jaar door middel van een visitatiepanel beoordeeld. Tevens vinden er visitaties plaats binnen de organisatie van het Loodswezen om beoordeeld te worden op de International Standards for Pilot Organisations (ISPO), ISO en ISM. Het wetsvoorstel introduceert een vorm van visitatie waarvan de strekking minder helder is en waartegen de algemene raad bezwaar heeft vanwege de ongebruikelijke en ingrijpende regeling die dat inhoudt.

Een wettelijke regeling voor een visitatiecommissie in wetgeving is in algemene zin ongebruikelijk; zeker een wettelijk opgetuigde regeling die ingrijpender is – en met minder waarborgen omgeven – dan de regeling van de visitatiecommissie van de woningcorporaties die naar aanleiding van onder andere de Vestia-affaire en een parlementaire enquête daarover tot stand is gekomen. Er is in de verste verte geen enkele vergelijking te maken tussen de situatie bij het Loodswezen en de situatie toen bij de woningcorporaties. In de afgelopen decennia is voldoende gebleken dat het gehele stelsel aangaande het loodsen van zeeschepen naar tevredenheid van gebruikers functioneert. Dit wordt tot op heden tweejaarlijks nog bevestigd door de resultaten van brede klanttevredenheidsonderzoeken onder kapiteins, havenmeesters en rederijen/terminals/agentschappen met continue hoge waarderingen.

De voorstellen voor de visitatiecommissie zijn ook ingrijpend omdat ze niet voldoen aan de waarborgen die zelfs het normenkader daaraan stelt bij visitatiecommissies voor zbo's (extern, onafhankelijk, gecertificeerd en gericht op de governance). Door de veel ruimere beschrijving van onderwerpen voor visitatie, komt de regeling op gespannen voet te staan met de bestaande verhoudingen binnen de corporatie en met de regelingen voor het toezicht door de ACM. Bovendien maakt het wetsontwerp visitatie tot een instrument dat vanuit deelbelangen zou kunnen worden ingezet. De algemene raad is van mening dat een door de minister in te stellen visitatiecommissie geen instrument kan zijn om scheepvaartondernemingen, voor onderwerpen die zij belangrijk vinden, binnen te laten kijken bij private samenwerkingsverbanden of vennootschappen van vrije beroepsbeoefenaren en ondernemers zoals de registerloodsen. Tevens dient een visitatie van een openbaar lichaam voor beroep, in dit geval de corporatie, slechts in het algemeen belang plaats te vinden en niet vanuit particuliere belangen, zoals die van de sector, terwijl het wetsontwerp dat juist mogelijk maakt. Ter vergelijking: het zou ongekend zijn als de cliënten van een advocaat, die het van economisch belang vinden om binnen te kijken bij het kantoor van de advocaat, dat zouden kunnen verwezenlijken via de minister van justitie en veiligheid, omdat deze (buiten de Orde van Advocaten om) met het oog daarop een visitatiecommissie in het leven zou kunnen roepen, waaraan de advocaat dan alle medewerking moet verlenen die nodig is voor de opdracht van de commissie. Een overheid dient het algemeen belang, en maakt dat niet ondergeschikt aan deelbelangen.

De algemene raad adviseert daarom om af te zien van een wettelijke regeling van een visitatiecommissie en om concreter te zijn over wat de achterliggende reden voor het voorstel is. Als dat een evaluatiebehoefte is, dan volstaat de vijfjaarlijkse evaluatiebepaling in artikel 69c van het wetsvoorstel. Als algemeen toezicht uitgebreid zou moeten worden, dan mag verwacht worden dat dit ook zo wordt benoemd. In dat geval dient dan wel de noodzaak vast komen te staan en dient dit in een juiste verhouding te worden geregeld tot het bestaande toezicht van o.a. de ACM en de minister. De algemene raad is van mening dat de noodzaak hiervoor ontbreekt (zie de opmerkingen over de voorstel taakverwaarlozing hierboven), dat de ministeriële bevoegdheden niet zouden moeten worden uitgebreid en dat het bestaande toezicht goed functioneert. Als het gaat om een kwaliteitswaarborg dan is van belang dat de kwaliteit van de dienstverlening niet tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort, maar dat dit een verantwoordelijkheid van de corporatie is (zie kader 1), onder toezicht van de ACM, en in consultatie met een bredere keten (zie ook de paragraaf hieronder, ad 2).

Indien nut en noodzaak, afbakening tot bevoegdheden van andere toezichthouders en de verhouding tot andere instrumenten die reeds invulling geven aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister alsnog vast zouden komen te staan en een wettelijk ingebodde visitatiecommissie toch noodzakelijk zou blijken, dan is de algemene raad van mening dat dit door een externe, onafhankelijke en gecertificeerde partij dient te geschieden. In de context van het loodswezen betekent dat ook een van de sector en van de minister onafhankelijke en gecertificeerde partij.

Ad 2. De verhouding van de dialoog met de keten over de loodsdienstverlening t.o.v. het proces van tariefbesluitvorming (art. 27j, vierde lid, van het wetsontwerp)

Volgens artikel 27j, vierde lid, van het voorstel moet de algemene raad de sector uitnodigen om in gezamenlijkheid te bepalen op welke wijze afspraken worden gemaakt ten aanzien van in ieder geval de te leveren kwaliteit van de loodsdienstverlening.

Jaarlijkse consultatie over voorgenomen kwaliteitsniveau

De ledenvergadering is verantwoordelijk voor het stellen van regels over de dienstverlening. Zoals in kader 1 is uiteengezet, is het de verantwoordelijkheid van de algemene raad om jaarlijks op grond van artikel 27c, zesde lid, onderdeel a, van de Loodsenwet, aan de ACM een met de sector geconsulteerd voorstel te doen over niet alleen de tarieven maar ook over het beoogde kwaliteitsniveau van de loodsdienstverlening. Naast mondelinge zienswijzen ingebracht op de consultatiebijeenkomst hebben partijen ook de gelegenheid om voorafgaand aan of aansluitend op de bijeenkomst schriftelijke zienswijzen in te dienen. Inclusief ontvangen zienswijzen, de reactie van de algemene raad en eventueel daaruit voortvloeiende aanpassingen wordt dit tariefvoorstel naar de ACM gezonden. Geconsulteerde partijen ontvangen vanuit de algemene raad een afschrift van het ingediende tariefvoorstel inclusief de ingebrachte zienswijzen en de reactie van de algemene raad daarop. De ACM beoordeelt zowel het gerealiseerde en het voorgenomen kwaliteitsniveau en neemt dit mee in haar jaarlijkse vaststelling van de loodsgeldtarieven. Tegen een dergelijk besluit staan voor de gebruikers (alle belanghebbenden) de rechtsmiddelen bezwaar en beroep open. Ook kan de ACM zo nodig aanvullende leveringsvoorwaarden vaststellen die door het Loodswezen moeten worden gehanteerd.

Bestendige praktijk

Het is al sinds 2009 mogelijk voor gebruikers om nieuwe kwaliteitsniveaus voor te stellen als daar aanleiding voor is, en om kwaliteitsniveaus te wijzigen, wanneer een prestatie volgens de sector verbeterd moet worden of juist minder belangrijk gevonden wordt (en bijvoorbeeld door verlaging van de afgesproken prestatie mogelijk kosten bespaard kunnen worden). In de afgelopen 10 jaar hebben gebruikers keer op keer aangegeven het huidige (hoge) kwaliteitsniveau te willen handhaven, daarbij keer op keer afwegend dat de voordelen in de vorm van het voorkomen van wachttijden en daarmee gepaard gaande kosten daarvan in hun bedrijfsvoering vele malen groter zijn dan het voordeel van iets lagere tarieven. De tevredenheid van de gebruikers over het kwaliteitsniveau komt ook terug in de uitkomsten van het tweejaarlijks gehouden klanttevredenheidsonderzoek. De resultaten daarvan worden, als onderdeel van de jaarlijkse kwaliteitsverantwoording, ook jaarlijks met de gebruikers geconsulteerd.

Beoordeling

In de Memorie van Toelichting wordt dus ten onrechte de indruk gewekt dat het gebruikers momenteel ontbreekt aan de mogelijkheid om voorafgaande de vaststelling van de loodsgeldtarieven binnen de geldende tariefcyclus invloed te kunnen uitoefenen op het door hun gewenste kwaliteitsniveau van de loodsdienstverlening in het licht van de prijs/kwaliteitverhouding. De in de Memorie van Toelichting weergegeven voorstelling van zaken dat ondanks verbeteringen in de terugkoppeling richting gebruikers geen sprake zou zijn van een structurele dialoog over de gewenste kwaliteit wordt niet onderschreven door de algemene raad. De jaarlijkse landelijke consultatie over het voorgenomen kwaliteitsniveau van een tariefvoorstel en het gerealiseerde kwaliteitsniveau van een voorgaand jaar sluit goed aan op de structurele regionale dialoog met de ketenpartners (zie kader 2).

Kader 2. Kwaliteitsdialoog met ketenpartners in de regio

Bedacht moet worden dat de loodsdienstverlening een sterk regionaal, operationeel karakter heeft. Het is dan ook op dat regionale niveau dat er in ruime mate met een veelheid aan actoren wordt overlegd en gesproken over gewenste en gerealiseerde kwaliteit. Niet alleen van de loodsen maar veelal ook van andere ketenpartners zoals sleepdiensten, vastmakers, terminals en ook bevoegde autoriteiten. Ook vindt op regionaal niveau bespreking plaats van incidenten en de lessen die daarvoor betreffende actoren uit te trekken zijn. Op regionaal niveau kan een zinvolle invulling plaatsvinden van een dialoog die niet enkel moet gaan over de kwaliteit van de loodsdienstverlening maar zich moet richten op alle partners in de keten die betrokken zijn bij de veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer in een zeehavengebied. Optredende veranderingen in de operationele afhandeling van het scheepvaartverkeer, bijvoorbeeld ten gevolge van digitalisering, kunnen het beste regionaal op hun praktische implicaties worden beoordeeld en opgevolgd. Dat bevordert de reeds bestaande uitstekende samenwerking tussen partijen en komt de veiligheid in het betreffende zeehavengebied direct ten goede.

Het belang van een dergelijke regionale dialoog over zaken die raken aan loodsplicht en de loodsdienstverlening wordt ook door de wetgever onderkend. In het wetsvoorstel '*Loodsplicht nieuwe stijl*' is zodoende een verplichting opgenomen voor de bevoegde autoriteit om op regionaal niveau een overleg te faciliteren met onder andere loodsen, reders en experts om van gedachten te wisselen over zaken die betrekking hebben op alle zaken aangaande loodsplicht en veiligheid op de Nederlandse scheepvaartwegen. De algemene raad staat hier positief tegenover en meent dat dit naast de reeds bestaande overlegstructuren en platformen de aangewezen weg is om te spreken over de kwaliteit en veiligheid tegen de achtergrond van de gehele keten. Naast genoemde actoren zou daar ook ruimte moeten zijn voor andere partijen die behoefte hebben om bij te dragen aan een optimaal functionerende keten van dienstverleners betrokken bij de afhandeling van het scheepvaartverkeer in de Nederlandse zeehavens.

Het Loodswezen heeft met tal van partijen structureel overleg over operationele zaken, het uitwisselen van nautische kennis en het gezamenlijk verder ontwikkelen van de maritieme sector. Rode draad daarbij is de veilige, vlotte en efficiënte doorvoer van schepen, nu en in de toekomst. Deze overleggen zijn zowel regionaal, landelijk als internationaal. Voor een compleet overzicht daarvan wordt verwezen naar het publiek jaarverslag van het Loodswezen op www.jaarverslagloodswezen.nl (*verslag van het bestuur – samenwerking in de keten en met stakeholders – ketensamenwerking*). Gelet op de diversiteit daarvan is het de vraag of het meerwerk en meerkosten (die worden doorberekend in de tarieven) van additionele overleggen te rechtvaardigen is.

Conclusie

Het wetsontwerp bevat daarmee in artikel 27j, vierde lid, van het wetsontwerp een onnodige stapeling van verplichtingen ten aanzien van deze verantwoordelijkheid en de algemene raad adviseert daarom om artikel 27j, vierde lid, uit het wetsvoorstel te schrappen. Anders ontstaat het risico op onduidelijkheid over de status van deze afspraken in relatie tot de consultatie tijdens de tariefbesluitvorming (zowel op inhoud als op het proces). Ook wordt dan onduidelijk hoe de afspraken zich verhouden tot de bevoegdheid van de ACM om op grond van artikel 27h Lw voorschriften te stellen over de kwaliteit van de dienstverlening, in aanvulling op de regels die de ledenvergadering over dit onderwerp heeft gesteld en de inhoud van de tariefvoorstellen van de algemene raad.

Alternatief voorstel

Ook in de aankomende jaren zal de algemene raad bij de consultatie doorgaan met het expliciet voorleggen of de voorgenomen kwaliteit ook de kwaliteit is die gebruikers van het Loodswezen verwachten. Om de bewustwording en interactie met gebruikers op het vlak van kwaliteit binnen de tariefcyclus te stimuleren stelt de algemene raad voor om artikel 27j, vierde lid te vervangen door een verplichting voor de algemene raad om eens per 2 jaar een onderzoek uit te voeren onder bij ministeriële regeling aan te wijzen openbare lichamen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens, bestuursorganen belast met het nautisch beheer van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf naar de te hanteren indicatoren van het voorgenomen kwaliteitsniveau zoals bedoeld in artikel 27c, lid 6, onder a.

Het onderzoeksverslag dient dan tevens aan de ACM te worden gezonden, zodat die dit kan betrekken bij de beoordeling van het voorgenomen kwaliteitsniveau. Daarmee wordt een zinvolle toevoeging gerealiseerd aan de huidige tariefcyclus in plaats van een daarvan losstaande verplichting. Een dergelijk tweejaarlijks onderzoek sluit ook goed aan op de tweejaarlijkse cyclus van het eerdergenoemde klanttevredenheidsonderzoek.

Artikel 27j, vierde lid komt te luiden:

De algemene raad voert in het belang van de te leveren kwaliteit van de loodsdienstverlening eens per twee jaar een onderzoek uit onder bij ministeriële regeling aan te wijzen openbare lichamen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens, bestuursorganen belast met het nautisch beheer van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf naar de te hanteren indicatoren van het voorgenomen kwaliteitsniveau zoals bedoeld in artikel 27c, lid 7, onder a. Het onderzoeksverslag wordt aan de Autoriteit Consument en Markt gezonden.'

Ad 3. Het mogelijk maken van experimenten die afwijken van het wettelijke beginsel dat de loods de kapitein aan boord adviseert (art. 2 van het wetsontwerp).

Het ontwerp bevat een ingrijpend voorstel van artikel 2 van de Loodsenwet, waarover de algemene raad het volgende wil opmerken.

De loods adviseert aan boord

Artikel 2 is het eerste inhoudelijke artikel van de wet en legt vast wat de kern is van het beroep van de loods: de loods adviseert aan boord de kapitein of de verkeersdeelnemer over de door deze te voeren navigatie. In een wet die geheel gewijd is aan de rechtspositie en organisatie van de loods in de uitoefening van zijn beroep, kan dit de kernbepaling van de Loodsenwet worden genoemd. Alle andere onderwerpen die bij of krachtens de wet zijn gesteld, inclusief de regels over aansprakelijkheid, opleiding, bevoegdheid, dienstverlening, vloot, planning, navigatiemiddelen, ict en tarieven, tuchtrechtspraak, zelfs de beroepsorganisatie en de verhoudingen tot anderen in de keten, houden verband met de uitoefening van dit beroep: de loods adviseert aan boord van het te loodsen schip. Slechts voor zover de loods zijn functie niet aan boord kan uitoefenen mag hij de kapitein of verkeersdeelnemer adviseren vanaf een ander schip of vanaf de wal (loodsen op afstand, LOA). Ook een loods is niet gehouden tot het onmogelijke.

Meest geschikte taakuitoefening

De loods adviseert aan boord, omdat dit sinds jaar en dag de meest geschikte wijze is om het vlotte en veilige verloop van het scheepvaartverkeer in de zeehavens te verzekeren en zo de belangen van artikel 3 Scheepvaartverkeerswet te dienen. Loodsen op afstand, dus niet aan boord, is "second best", en wordt daarom alleen als het niet aan boord kan en met de nodige restricties toegelaten. In het samenspel met de bemanning op de brug helpt de loods om een schip op een veilige en vlotte wijze door het complexe scheepvaartverkeersbeeld te leiden; en door dat samenspel met de bemanning geeft de praktijk ook mede vorm aan de vakbekwaamheid van de loods (zie kader 3 voor nadere illustratie). De geldigheid van het aan artikel 2 Lw ten grondslag liggende principe dat de loods aan boord de meest geschikte taakuitoefening is, wordt zo bevestigd door de jaarlijks ruim 95.000 geloodste zeeschepen op de loodsplichtige scheepvaartwegen.

Kader 3. Waarom loodsen op afstand second best is

De belangrijkste omstandigheid die noopt tot loodsen op afstand is de weersgesteldheid waardoor de loods niet op de gebruikelijke plaats buiten op zee aan boord kan worden gezet. De restrictieve toepassing van het loodsen op afstand is gebaseerd op de beperkingen en onmogelijkheden die daarmee gepaard gaan. Bij loodsen op afstand ontbreken er gegevens, die bij loodsen aan boord wel bekend en van groot belang zijn.

De loods aan boord ziet en beoordeelt de toestand van het schip, de apparatuur, bemanning en gezagvoerder. Hij is in staat zich een indruk te vormen van de mogelijkheid voor een veilige en vlotte vaart. De loods kan ook hier daadwerkelijk ingrijpen (weigeren roerganger, adviseren sleepbootassistentie bij onvoldoende achteruitvermogen schip, etc. etc.). Ook is communicatie vanaf de wal met een schip met een loods aan boord

eenvoudiger, hetgeen zich vertaalt in de noodzakelijk korte, duidelijke berichtgeving in drukke verkeerssituaties. Bij het aanlopen van een zeevat onder invloed van stroom en wind dient vanwege stroom en/of windsterkte te worden opgestuurd, dat wil zeggen de koers wordt gecorrigeerd voor het wegzetten door stroom en/of wind zodat de resultante de juiste koers oplevert om veilig binnen te lopen. Afhankelijk van wind en stroom en type schip kan de opstuurhoek enkele tot tientallen graden bedragen. Vooral bij de veelvuldig voorkomende grote opstuurhoeken krijgt de navigator aan boord een zorgelijk beeld voor ogen. Hij ziet de haveningang niet recht of bijna recht vooruit, maar ruim over stuur- of bakboords boeg. Ook andere schepen vormen gevoelsmatig potentiële gevaren, omdat ook zij sterk op moeten sturen, ook uitgaande schepen. Situaties zien er vaak gevaarlijk uit, terwijl er geen gevaar te duchten is, als een ieder zich aan de adviezen houdt. Dit laatste is het zwakke punt. Kapiteins zijn zonder de loods naast zich veel sneller geneigd tot afwijken van de adviezen die zij door middel van loodsen op afstand over de radio tot zich krijgen. Van het niet helemaal volgen van het advies, tot het 'even normaal maken' van de situatie, met alle gevolgen van dien door stroom en windverzet.

Alle redenen dus voor voorzichtigheid en een gestructureerde aanpak. Een zorgvuldig toelatingsbeleid en het creëren van een verkeerssituatie waarbij risico's zo veel mogelijk worden uitgesloten. Een en ander houdt in dat bij normale omstandigheden geen sprake kan zijn van loodsen op afstand vanaf de wal, het is en blijft second best. De capaciteit van de haven in relatie tot een vlotte, efficiënte en veilige afwikkeling van het totale scheepvaartverkeer zou bij permanente toepassing bovendien ernstig worden belemmerd. De in acht te nemen separaerstanden tussen schepen beperken dan immers de totale vaarwegcapaciteit.

Technologische mogelijkheden

Voortschrijdende technologische vernieuwing en innovatie kunnen, zoals de toelichting terecht suggereert, eerder ondenkbare mogelijkheden openen om alternatieven te gaan verkennen voor het aan de Loodsenwet ten grondslag liggende principe dat de loods aan boord de meest geschikte wijze van taakuitoefening is. Welke alternatieven dat zijn is op dit moment echter niet met zekerheid te voorspellen. De scheepvaart zelf zou veiliger of duurzamer kunnen worden, ontwikkelingen op het gebied van autonome scheepvaart zijn niet uit te sluiten en innovaties in de loodsdienstverlening kunnen eveneens aan de orde zijn. De algemene raad is ondanks deze onzekerheid overtuigd van de wenselijkheid om met de betekenis daarvan voor de loodsdienst te kunnen experimenteren en om mogelijk te maken dat registerloodsen in de praktijk in staat worden gesteld aan experimenten op het gebied van de scheepvaart te kunnen deelnemen.

Veiligheid en uitvoerbaarheid

Juist voor een belangrijke vervoermodaliteit als de zeevaart en de daarmee gepaard gaande risico's, zal elk alternatief voor het principe van de loods aan boord als meest geschikte taakuitoefening, om ook daadwerkelijk een alternatief kunnen zijn, ten minste dezelfde veiligheid en doelmatigheid van het verloop van het scheepvaartverkeer moeten bieden. Pas als dat na de nodige experimenten vast staat, bestaat de aanleiding om van het principe loods aan boord af te wijken (anders dan vanwege de omstandigheid dat de loods niet aan boord kan adviseren, het huidige LOA). Mocht een zodanig veelbelovend alternatief aan de orde komen, dan dient duidelijk te zijn wat de consequenties zijn van het aanvaarden van dat alternatief als aanleiding om af te wijken van de loods aan boord, in het bijzonder voor de bestaande en toekomstige uitvoering van de loodstaak. Vanwege de ingrijpende betekenis van het huidige artikel 2 voor vrijwel alle met het beroep en de beroepsuitoefening samenhangende onderwerpen die in de Loodsenwet zijn geregeld, moeten de gevolgen van een verandering van dit artikel voor al die onderwerpen worden doordacht. Van de opleiding en positie van de loods, tot de samenstelling korps, vlootbeheer, ICT en gegevensveiligheid, tot de kosten en de verhoudingen in de keten met bijvoorbeeld de havenmeester.

Oude schoenen niet weggooien, voordat je nieuwe hebt.

De algemene raad constateert dat noch de geschiktheid voor de te dienen doelen, noch de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van mogelijk afwijken van artikel 2 zijn onderzocht. Het verbaast de algemene raad daarom dat het wetsontwerp desondanks voorstelt om artikel 2 te wijzigen. In het voorgestelde eerste lid van artikel 2 (ontwerp) is het kenmerkende "aan boord" geschrapt. In het voorgestelde tweede lid van dit artikel, is loodsen op afstand niet langer beperkt tot omstandigheden waarin het adviseren van de loods aan boord niet mogelijk is, maar een gelegenheid die gebruikt kan worden in alle gevallen waarin aan de enige daarvoor vermelde voorwaarde wordt voldaan, namelijk dat "daartoe aanleiding is" (voorgestelde artikel 2, tweede lid). Het wetsontwerp dreigt daarmee

afscheid te nemen van de taakuitoefening aan boord als de meest geschikte taakuitoefening, ten gunste van wat tot op heden nog steeds een second best mogelijkheid is, loodsen op afstand, zonder dat ook maar met enige concreetheid duidelijk is wat daar daadwerkelijk de aanleiding voor is, hoe doeltreffend die vorm van taakuitoefening in de praktijk is en wat de gevolgen zijn van het op enige schaal invoeren daarvan in de praktijk. De algemene raad acht dit niet verantwoord en adviseert daarom dit pad niet op deze manier in te gaan.

Experimenteer voordat tot structurele wijziging wordt overgegaan, niet daarna

De zorg van de algemene raad is dat het voorstel zowel het experimentele karakter van de aanleidingen die de komende jaren zouden kunnen bestaan om af te wijken van het principe loods aan boord, als het ingrijpende karakter voor de praktijk van het daadwerkelijk structureel doorvoeren van een dergelijk alternatief voor dat principe, miskent. Het voorstel geeft immers het signaal af dat de second best optie (loodsen op afstand), naar de huidige stand van de technologie al goed genoeg is, en laat de vraag over wanneer er “aanleiding” voor is, over aan de onduidelijkheid. Wie bepaalt wanneer daar aanleiding voor is? De corporatie? De havenmeester? De kapitein? De reder? Op deze manier biedt de wet geen houvast meer bij het experimenteren dat onherroepelijk zal volgen. Het ontwerp gaat zo voorbij aan het experimentele karakter van het voorstel en geeft structureel gelegenheid voor een suboptimale praktijk terwijl onzekerheid kan bestaan over de uitvoerbaarheid.

Daarom verzoekt de algemene raad met klem om het experimentele karakter van de mogelijke aanleidingen om af te wijken van het huidige principe van artikel 2 te onderkennen, door artikel 2 niet te wijzigen maar het aan te vullen met een passende experimenteerbepaling. Een passende experimenteerbepaling waarin afgeweken zou worden van de Loodsenwet, dient op het niveau van de wet (overeenkomstig aanwijzingen 2.41 en 2.42 van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#)), in ieder geval te bevatten wat het oogmerk is van het experiment, wat het bereik is van de experimenteerregeling (hier: een of meer loodsplichtige schepen op een of meer loodsplichtige vaarwegen), van welke onderdelen kan worden afgeweken en voor hoe lang. Ook dienen procedurele waarborgen aanwezig te zijn voor de situatie dat degenen die bij het experiment zijn betrokken, ook bij de evaluatie worden betrokken. Op grond van een passende experimenteerbepaling kunnen registerloodsen de komende jaren aan geschikte experimenten meewerken, die gericht zijn op de belangen van artikel 3 Scheepvaartverkeerswet, en waaruit – eerst dan – lessen kunnen worden getrokken over de noodzaak en gevolgen van een structurele wijziging van het principe dat de loods aan boord de meest geschikte taakuitoefening is. In kader 4 is een voorstel voor een dergelijke bepaling opgenomen.

Experimenteren met de kernbepaling moet, dus doe het goed

Het voorstel bevat in het zevende lid van artikel 2, de mogelijkheid om – nog boven de hierboven besproken structurele wijzigingen – ook van dát uitgangspunt af te wijken bij algemene maatregel van bestuur. Dit voorstel maakt dus nog verder afwijken bij lagere regelgeving mogelijk. De randvoorwaarden voor het afwijken (redenen waarom, duur, evaluatie) worden vervolgens niet in de wet geregeld maar in die lagere regelgeving. Daarmee wordt volgens de algemene raad op onwenselijke wijze afbreuk gedaan aan betekenis van artikel 2 als kernbepaling van de wet.

Het past niet dat de inhoud van een kernbepaling als artikel 2, op deze wijze aan lagere regelgeving wordt overgelaten. Uit de toelichting bij de ontwerp-uitvoeringsregelgeving blijkt overduidelijk dat bedoeld is om experimenten mogelijk te maken. Dan kan niet tegelijkertijd de wet alvast worden aangepast, ongeacht de uitkomst van het experiment, onder gelijktijdige invoering van een afwijkingsartikel waarin alle waarborgen die volgens de aanwijzingen voor de regelgeving op het niveau van de wet aanwezig moeten zijn, naar een lager niveau zijn gedelegeerd. Het lijkt er op dat het voorstel is ontworpen om experimenteren mogelijk te maken zonder de waarborgen van een experimenteerbepaling in de wet te willen opnemen.

Het gevolg is dat de waarborg die besloten ligt in artikel 2, namelijk dat de voor de doelen van artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet meest geschikte taakuitoefening is vastgelegd, wordt verzwakt. De algemene raad verzoekt daarom dringend om dit onderdeel aan te passen tot een daadwerkelijk passende experimenteerbepaling zoals hierboven vermeld (zie kader 4).

Kader 4. Alternatief voorstel voor een experimenteerbepaling

Artikel xx (voorstel experimenteerbepaling Loodswezen in slotbepalingen)

1. Ten behoeve van de ontwikkeling van het loodsen kan gedurende ten hoogste drie jaar en met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, bij algemene maatregel van bestuur mogelijk worden gemaakt dat loodsen, voor een of meer daarbij aangewezen schepen op een of meer daarbij aangewezen scheepvaartwegen, meewerken aan experimenten met betrekking tot het adviseren over de te voeren navigatie, die afwijken van artikel 2, eerste lid, niet zijnde de omstandigheden en voorwaarden waaronder en de plaatsen vanaf waar de loods adviezen als bedoeld in artikel 2, tweede lid mag geven.
2. Op een experiment, bedoeld in het eerste lid, is artikel 3 van overeenkomstige toepassing. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen met het oog op de bedoelde belangen in artikel 3, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, nadere regels worden gesteld voor een doeltreffende uitvoering van het experiment, bedoeld in het eerste lid.
3. Onze Minister zendt negen maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van die maatregel anders dan als experiment. Onze Minister betreft bij de voorbereiding van het verslag en het standpunt, in ieder geval de daarover door de desbetreffende bevoegde autoriteit, het bestuur van de desbetreffende regionale loodsenorganisatie en de door algemene raad naar voren gebrachte zienswijzen.

Opmerkingen over het tuchtrecht

Artikel 28

Het eerste lid van artikel 28 komt vanuit de Lw. Evenwel is dit een goede gelegenheid om, net zoals bij andere beroepen, (mede) een algemene betamelijkheidsnorm voor de registerloods op te nemen. Vergelijk daartoe onder meer art. 46 Advocatenwet (Aw). Te denken valt aan een bepaling als: "De registerloods is aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk registerloods niet betaamt, ter zake van enige overtreding van een verordening of (...)"

In het derde lid van artikel 28 kan het woord "ressort" vervangen worden door: instantie.

Artikel 29

Toevoegen aan het eerste lid achter het woord leden: zijnde allen registerloods. Deze toevoeging is nodig om het vijfde lid te ondersteunen. (Het vervangt daarmee 1-op-1 artikel 29, derde lid.)

In het derde lid van artikel 29 wordt de secretaris genoemd. Echter, in artikel 31 wordt de secretaris pas geïntroduceerd binnen het Tuchtcollege. Het voorstel is om de introductie van de secretaris in artikel 31 te verwerken in artikel 29.

In het derde lid wordt gesproken over nauwe zakelijke betrekking. De registerloodsen vormen tezamen enkele maatschappen. Het risico bestaat dat deze wijze van samenwerken onder het begrip van nauwe zakelijke betrekking valt. Het voorstel is om het begrip nauwe zakelijke betrekking niet op te nemen.

In het vijfde lid wordt het niet duidelijk wie welke voordracht doet. Het lijkt er op dat elk bestuur (vier in totaal) nodig is om 1 voordracht te doen van een registerloods. Ook is niet meer helder dat uit iedere regio een loods moet worden voorgedragen. Deze diverse samenstelling was juist bewerkstelligd om niet vanuit 1 regio meerdere leden te hebben in het Tuchtcollege. Het advies vanuit de algemene raad is om duidelijker naar voren te laten komen dat iedere regio, op voordracht van het betreffende bestuur van de regionale loodsencorporatie, een (plv) kandidaat aandraagt. Artikel 36 kan dan herschreven worden. In artikel 36 staat pas dat er aan de behandeling van een zaak uit iedere regio een lid meewerkt. Om uit iedere regio een lid te hebben zal voorliggend vijfde lid dat wel moeten voorschrijven.

Artikel 30

In het eerste lid lijkt er nog geen rekening te zijn gehouden met de Wet wijzigingen disciplinaire maatregelen (Wet van 27 juni 2018 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen, Stb. 2018, 298 en inwerkingtreding in: Stb. 2018, 446). De opsomming lijkt zodoende verouderd.

Artikel 31

In het derde lid de woorden "eventuele plaatsvervangers" wijzigen in: plaatsvervanger

Artikel 32

Tot op heden worden de gelden als bedoeld in het tweede lid van artikel 32 vastgesteld in de Vergoedingsregeling tuchtcollege loods. Wij gaan er van uit dat deze regeling wordt ingetrokken en constateren dat met de introductie van de wijze van vastlegging van deze gelden door de ACM de hoogte hiervan marktconform zal zijn. Is de vaststelling van vacatiegelden door ACM wenselijk binnen de systeemverhoudingen en rol van de ACM als economische toezichthouder? De vraag hierbij is of het wenselijk en uitvoerbaar is om de hoogte van deze vacatiegelden op marktconforme

prijzen vast te stellen. Hier is uitdrukkelijk in de advocatuur en de gezondheidszorg vanaf gezien. Overwogen kan worden om net als in de advocatuur bij verordening de algemene raad de vacatiegelden te laten vaststellen. In de gezondheidszorg wordt deze [vaststelling van gelden](#) door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gedaan.

Met betrekking tot :Overeenkomstig hoofdstuk VIIA”: vergt dit nog een grondslag in enig artikel van hoofdstuk VIIA?

Artikel 34

Met het tweede lid wordt in andere wetten wisselend omgegaan. Bij de laatste wijziging van de Wet BIG is ervoor gekozen dit niet te regelen, om te voorkomen dat de onafhankelijkheid van de secretaris niet ter discussie komt te staan. Dat inzicht pleit ervoor om dit lid te schrappen. Tevens wordt in artikel 33 de geheimhouding opgelegd aan de secretaris ook tegenover de partijen indien vermoed wordt dat een zaak aangebracht gaat worden. Het meewerken door de secretaris aan een klacht kan dan ook niet volgens artikel 33.

In het vierde lid wordt een termijn van drie jaar gehanteerd. Dit is een relatief lange termijn voor het loodsontuchtrecht. Indien er een klacht is, is gezien de beroepsuitoefening van een loods, die er binnen een jaar. De suggestie is om binnen de termijn te beperken tot maximaal twee jaar.

Het verzoek is dat de klacht minimaal aan enkele formele eisen moet voldoen, waarbij op zijn minst gedacht kan worden aan getekend, gedagtekend, naam van de loods, naam van de klager, naam en het werkadres van de beklagde en een zo duidelijk mogelijke omschrijving van de klacht en de feiten waarop deze rust.

Artikel 35

In het eerste lid toevoegen tussen de woorden “omklede” en “beslissing”: schriftelijke.

In het tweede lid verwijderen van het woord: schriftelijke en toevoegen tussen de woorden “de” en “beslissing”: in het eerste lid bedoelde.

De laatste zin van het derde lid is een 100% garantie op succes. Zodra verzet is ingesteld vervalt de beslissing van de voorzitter. Het advies is om de plaatsvervangend voorzitter het verzet te laten beoordelen. Indien het verzet gegrond verklaard wordt dan wordt de zaak ter kennis gebracht van het tuchtcollege.

Artikel 38

In het tweede lid wordt de zitting bekend gemaakt. Om een zitting te houden worden er kosten gemaakt. Denk hierbij aan huur van een zaal ten behoeve van de zitting en andere faciliteiten. Met andere woorden: voor de uitvoering van de taken van het tuchtcollege worden redelijkerwijze kosten gemaakt. Deze kosten moeten gedragen worden door de corporatie. Hiervoor moet nog een wettelijke basis worden gecreëerd. Waarom is de openbaarmaking van tijd en plaats van een openbare zitting in de Staatscourant, zoals huidig art. 39, vierde lid Lw, vervallen?

In het vierde lid wordt een officier van justitie naar voren geschoven. Het verzoek is om te verduidelijken om welke officier het gaat. Betreft het hier de officier van het functioneel parket? In de huidige systematiek is een beklagde niet verplicht ter zitting aanwezig te zijn, tenzij het tuchtcollege dat beveelt (art. 40 Lw), waarom verandert dat uitgangspunt?

In het zevende lid stellen wij een redactionele wijziging voor:
Het tuchtcollege loodsen weigert geen raadsman die advocaat is.

Artikel 39

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid tot het inzetten van tolken in dit artikel op te nemen.

Artikel 40

In het eerste lid onder e is sprake van definitief vervallen of beperken van de bevoegdheid. Het tuchtcollege heeft zodoende niet de mogelijkheid om de bevoegdheid tijdelijk verval of beperking op te leggen. In artikel 48 blijft deze mogelijkheid van tijdelijke beperking op basis van een strafbaar feit wel mogelijk. De suggestie is om het woord definitief niet op te nemen in onderdeel e.

In het derde lid vloeien de geldsommen naar de Staat. Dit is gezien de systematiek onlogisch. De Staat maakt immers geen kosten voor een tuchtzaak, dus behoort ook deze vergoeding niet te ontvangen. Alle kosten van een tuchtzaak komen voor rekening van de corporatie. Dan ligt het voor de hand om proceskostenveroordeling te laten toekomen aan de Nederlandse loodsencorporatie.

Artikel 41

In het vijfde lid wordt niet aangegeven wie de site ter beschikking stelt. De algemene raad heeft toegezegd om deze site ter beschikking te stellen. Toevoegen tussen "daartoe en "ter beschikking": door de algemene raad. Hoe verhoudt zich dit tot Memorie van Toelichting waarin wordt verwezen naar geanonimiseerde publicatie op www.overheid.nl ?

In dit artikel ontbreekt de bewaarplicht. Voorstel is om het volgende lid op te nemen: De beslissingen van een tuchtcollege worden bewaard en geregistreerd door de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie. Of worden deze op <https://tuchtrecht.overheid.nl/> gepubliceerd en bewaard?

Artikel 43

In het derde lid wordt voorgeschreven dat de secretaris een kopie van het dossier doorzendt aan het CBb. Het voorstel is omwille van proceseconomie en het voorkomen van 'rondpompen' van stukken, om hier op te nemen dat alleen op verzoek van het CBb de stukken worden verschaft door de secretaris. In de praktijk blijkt dat de partij die de zaak aanhangig maakt bij het CBb alle stukken in eerste aanleg al aanlevert. De kans is groot dat het CBb dan het geheel twee keer ontvangt.

Artikel 44a

In artikel 44a ontbreekt een bepaling als art. 60ab, vijfde lid van de Aw. Zonder die bepaling kan er een spoedshalve schorsing zijn die een jaar duurt, terwijl er geen klacht ter (verdere) behandeling ligt. Duidelijk moet zijn dat de spoedprocedure slechts dient als tijdelijke maatregel, in afwachting van een gewone procedure die dan altijd moet worden gestart (anders vervalt van rechtswege de spoedschorsing).

In het tweede lid staat de zinsnede "dat alleen een schorsingtot en met..... van de vrijheidsbeneming. Deze zinsnede is zowel overbodig als te beperkend. Overbodig, omdat betrokkene in die periode toch geen loodsdiensten kan verrichten, te beperkend, omdat de schorsing van rechtswege wordt opgeheven, terwijl er alle aanleiding kan zijn om iemand toch buiten de dienstuitoefening te houden. Het kan zich overigens al oplossen door in art 28 de algemene betamelijkheidsnorm op te nemen, waarna ex art. 44a, eerste lid, het overtreden van de betamelijkheidsnorm in voorkomende gevallen een reden is om iemand spoedshalve buiten dienst te stellen – wanneer uiteraard ook overigens aan de eisen van art. 44a eerste lid is voldaan.

In het vijfde lid ontbreekt er een maximum aan het aantal verzoeken. De mogelijkheid wordt zo gecreëerd dat de loods elke dag opnieuw een verzoek kan indienen.

Besluit actualisatie Markttoezicht registerloodsen

Artikel 4.13

Lid 1, onder b: afgevraagd kan worden of een dergelijk specifieke omschrijving van een individuele post met een niet herhalend karakter past in deze opsomming. Post kan ook onder lid e worden geschaard. Voorstel is zodoende om lid b te schrappen.

Artikel 4.14

De alternatieve berekening conform art. 27ca wordt gemaakt teneinde deze te kunnen vergelijken met de tariefmutatie volgens de reguliere cost-plus berekening. De tariefmutatie volgens de cost-plus berekening wordt naast het aantal reizen (en daarbij behorende omzet) en de kosten voor het betreffende jaar ook beïnvloed door een aantal andere posten zoals de verrekeningen investeringen, overige verrekeningen voorgaande jaren bijv. a.g.v. herstelbesluiten en wijzigingen in de FLO-FLP teruggave. Deze kunnen zowel een positief als een negatief effect op de tariefmutatie hebben.

Om de juiste vergelijking van de tariefmutatie volgens beide berekeningen te kunnen maken om zo de laagste van die twee te kunnen hanteren dient o.i. aan artikel 4.14 lid 1 na letter c nog een letter d te worden toegevoegd, waarin (in een algemene formulering) wordt aangegeven dat er ook een vermeerdering of vermindering plaatsvindt voor posten die in de cost-plus berekening zijn verwerkt maar niet direct betrekking hebben op de kosten en opbrengsten van het jaar waarvoor het tariefvoorstel wordt gedaan.

De ACM kan toetsen of er terecht met deze posten rekening is gehouden (zowel de post zelf als de hoogte).

Regeling actualisatie markttoezicht registerloodsen

Artikel Aanhef

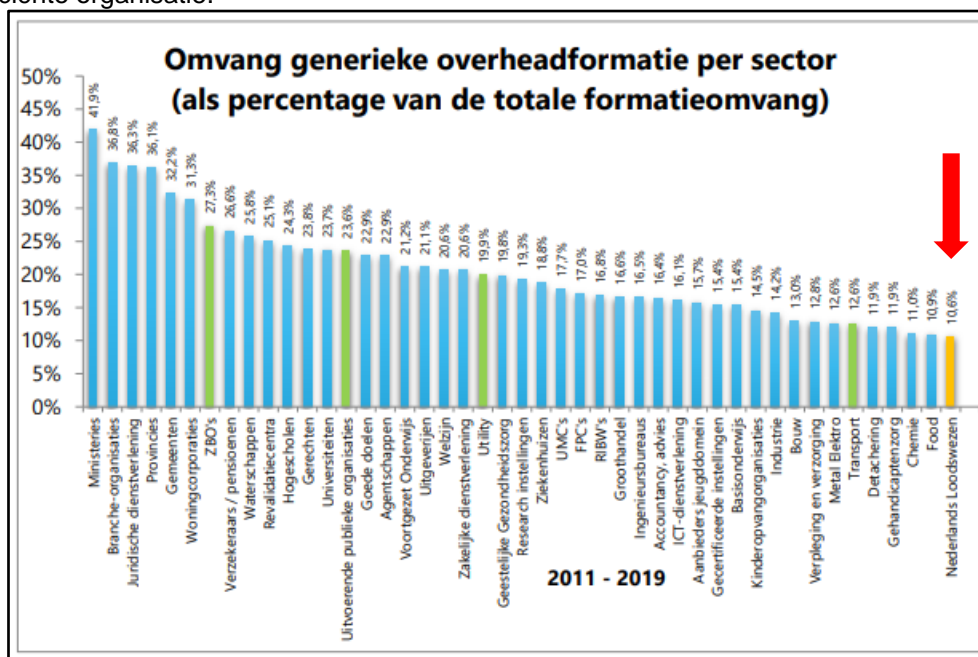
Toevoegen 27d derde lid (nieuw).

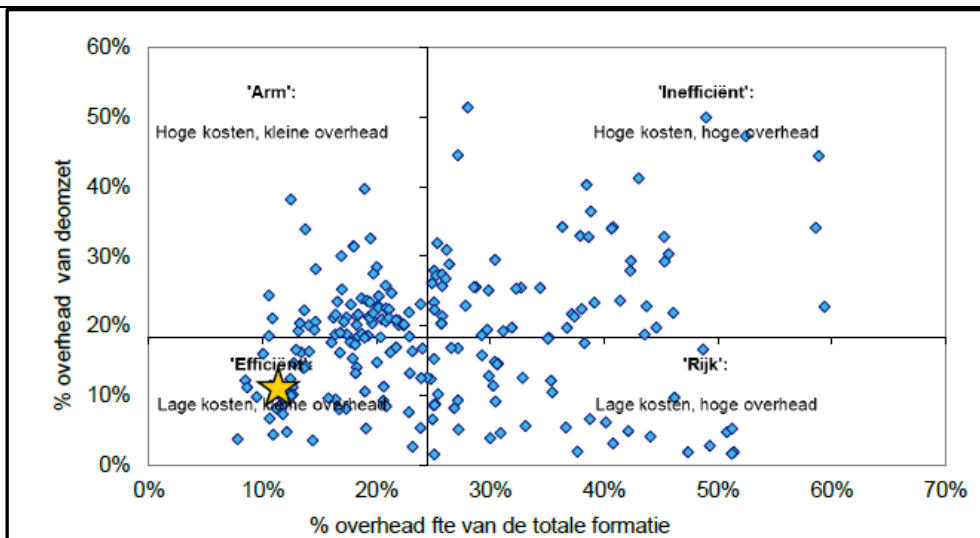
Memorie van Toelichting – wijziging van de Loodsenwet 2021

Paragraaf 2.

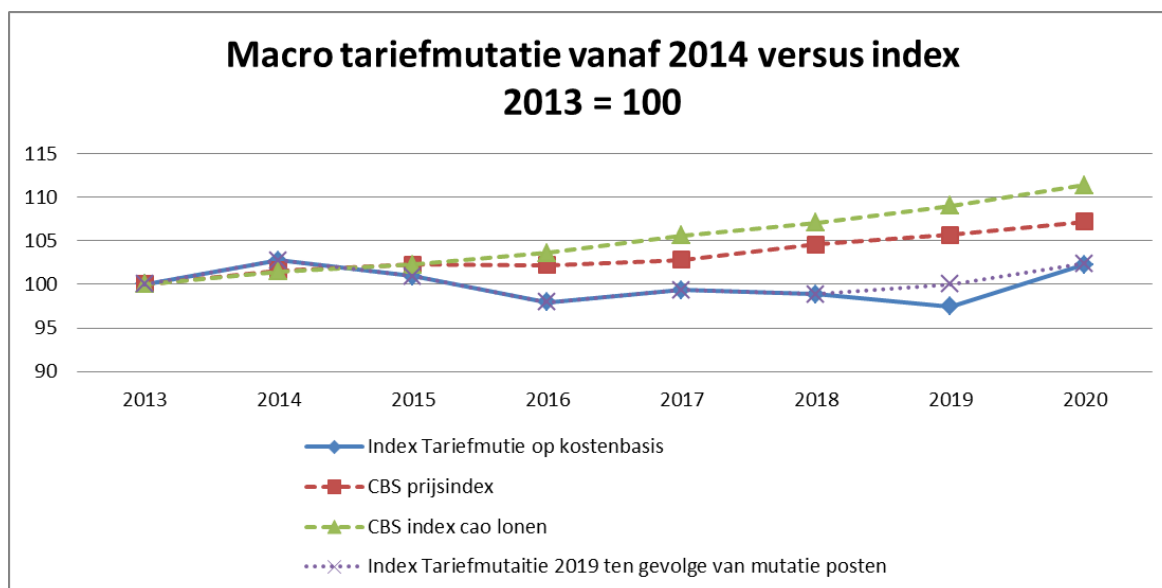
Zoals ook naar voren komt in de brief van de minister van IenW d.d. 16 juni 2015 aan de Tweede Kamer beschikt Nederland over een kwalitatief hoog niveau van loodsdienstverlening voor zeeschepen. De loodsen leveren samen met alle andere dienstverleners in de haven een belangrijke bijdrage aan de omzet van de maritieme sector die een substantieel deel uitmaakt van de Nederlandse economie. In de tekst zoals hij nu in de Memorie van Toelichting is opgenomen wordt veel nadruk gelegd op de onderwerpen efficiency; inbouwen efficiencyprikkels en teruggave van efficiencyvoordelen aan de sector; dit alles gebaseerd op de evaluatie van Policy Research in 2013. Daarmee zou de indruk kunnen ontstaan dat het Loodswezen een inefficiënte organisatie is en efficiencyvoordelen die het behaalt niet zou (willen) teruggeven aan de sector.

Wij zijn van mening dat het Loodswezen, binnen de context van de gevraagde kwaliteit van de dienstverlening (365 dagen per jaar, 24/7, in zes zeehavengebieden en onder vrijwel alle weersomstandigheden) efficiënt werkt. Ook de walorganisatie werkt efficiënt, zoals bijvoorbeeld recent is vastgesteld in een (op verzoek van de algemene raad) uitgevoerd onderzoek door Berenschot, waarbij de overhead van het Loodswezen tot de laagste van de hele database van de door Berenschot onderzochte organisaties uitkwam. Met lage kosten en een kleine omvang van de overhead wordt het Loodswezen met betrekking tot die overhead door Berenschot aangemerkt als een efficiënte organisatie.





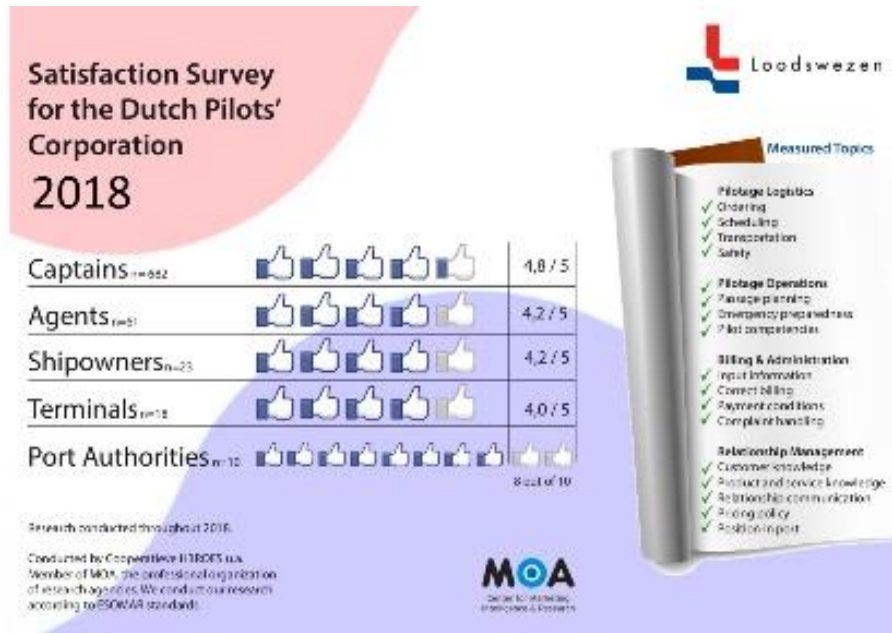
Via het cost-plus systeem kunnen alleen de te verwachten kosten in de tarieven worden verwerkt en worden omgeslagen over het aantal te loodsen scheepsreizen. Schaalvoordelen die optreden als er meer reizen zijn, worden daarbij ook in het cost-plus systeem direct al teruggegeven via de tarieven. De ACM houdt hier toezicht op en heeft de afgelopen jaren geen kortingen opgelegd. De loodsgeldtarieven zijn de afgelopen jaren beduidend minder gestegen dan de loon/prijsindex.



Uiteraard onderschrijven wij het feit dat het Loodswezen zo efficiënt mogelijk moet werken. Zo laag mogelijke loodskosten en loodstarieven mogen echter geen doel op zichzelf worden en dienen wel geplaatst te worden in een langetermijnperspectief om ook op termijn voldoende goed opgeleide en ervaren registerloodsen te hebben en geplaatst te worden binnen het kader van de totale logistieke keten in de Nederlandse havens gezien te worden. Punten die in het grotere verband van de logistieke keten van belang zijn, betreffen onder meer:

- De kosten van het Nederlands Loodswezen vormen slechts een klein percentage van de havenaanloopkosten en een nóg beperkter percentage van de totale deur-tot-deur kosten van de hele vervoersketen;
- Van het Nederlands Loodswezen staat als enige loodsdienst in de Hamburg-Le Havre range onomstotelijk vast dat alle exploitatie- en kapitaalslasten uitsluitend via de tarieven worden gefinancierd, zonder subsidie in welke vorm dan ook. Desondanks liggen de Nederlandse loodsgeldtarieven in lijn met de ons omringende landen;

- Het Nederlands Loodswezen heeft een hoge betrouwbaarheid, moderne middelen en een grote klanttevredenheid. Dit wordt zowel in het (tweejaarlijks) klanttevredenheidsonderzoek (zie onderstaande samenvatting van het klanttevredenheidsonderzoek 2018) als in de (jaarlijkse) tariefconsultaties geconstateerd;
- De kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening is belangrijk voor de hele keten. Ingrepen bij het Nederlands Loodswezen die tot een daling van loodskosten leiden kunnen, indien ze vertraging opleveren voor de schepen die de Nederlandse zeehavens bezoeken, al snel leiden tot vele tientallen miljoenen extra kosten in de rest van de keten.



De kosten van het Nederlands Loodswezen vormen slechts een klein aandeel van de kosten in de logistieke keten, terwijl de dienstverlening een belangrijke factor is in het efficiënt functioneren in die keten. Voorkomen moet worden dat een kleine reductie van loodskosten leidt tot een daling van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienst met een veel grotere gevolgschade voor de rest van de keten. Wij verzoeken zodoende om in de MvT een nuancering van het geschetste beeld aan te brengen en de plaats van het Loodswezen in het totaal van de keten te willen verwerken.

Bedacht moet worden dat het beeld dat geschetst wordt als grondslag voor een aantal maatregelen grotendeels gebaseerd is op ervaringen gedurende de eerste jaren van het sectorspecifiek toezicht door de Autoriteit Consument en Mark (2009-2012). Sindsdien hebben ontwikkelingen echter niet stilgestaan en heeft de algemene raad op diverse punten aanpassingen doorgevoerd. Ook hebben zich andere ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op het functioneren van het toezichtmodel.

Zo is de wijze waarop de raming van het aantal reizen (één van de meest relevante factoren voor het tariefvoorstel) plaatsvindt, sterk geprofessionaliseerd. Sinds het Tariefvoorstel 2015 wordt dit door Ecorys per zeehavengebied uitgevoerd. Gebruikers worden in februari uitgenodigd om hun input te leveren en Ecorys is tijdens de consultatie in juni aanwezig om uitleg te geven over de raming. Ook zijn de regionale consultaties samengevoegd tot een landelijke consultatie, waardoor de consultatiepartijen gezamenlijk hun input kunnen geven en er ook interactie tussen de consultatiepartijen uit de diverse regio's mogelijk is (hetgeen voordien niet mogelijk was omdat de consultaties per regio afzonderlijk plaatsvonden). Ook is aandacht geschonken aan het beter toegankelijk maken van het document van het tariefvoorstel via een samenvatting met de hoofdpunten. De betekenis van deze zaken wordt in het voorliggende voorstel op een aantal punten onvoldoende onderkend. Verzocht wordt om daar in de toelichting op een meer evenwichtige wijze aandacht aan te besteden.

In de toelichting wordt de term "dubbel monopolie" gebruikt "omdat er maar één aanbieder is en zeeschepen verplicht zijn om van die aanbieder loodsdiensten af te nemen." De algemene raad verzoekt om voor deze situatie niet te spreken over "dubbel monopolie", omdat daarvan geen

sprake is. De wetgeving voorziet in een collectief monopolie van registerloodsen en een afnameverplichting voor loodsplichtige zeeschepen. Ook is in dezelfde passage sprake van een "automatische prikkel" die anders zou ontbreken en dat daarom het markttoezicht is geïntroduceerd. Dit is te kort door de bocht. Beter zou zijn om uit te drukken dat vanwege deze situatie vanaf de verzelfstandiging van de loodsen overheidsbemoeienis is geweest bij de vaststelling van de tarieven. Aanvankelijk was daarin een rol weggelegd voor de minister. Sinds 2008 is de tariefregulering toebedeeld aan een van de politiek onafhankelijke toezichthouder, de ACM. Dat stelsel werkt naar behoren.

Paragraaf 3.1

Wij stellen voor om bij de passage: "...wordt overigens onafhankelijk bepaald op basis van een model waarin onder meer prognose van het Centraal Planbureau (CPB) worden verwerkt" aan te geven dat het een gevalideerd model betreft van een onafhankelijke partij die de reizenraming uitvoert.

Wij stellen voor om in aansluiting op 'Dit had overigens ook deels zijn oorsprong in het feit dat bijvoorbeeld de overhead, blijvend uit onderzoek, reeds op efficiënte wijze georganiseerd was.' aan te geven dat dit anno 2019 nog steeds het geval is (zie bovenstaande grafiek). Het Loodswezen valt ten aanzien van de kosten en de omvang van de overhead nog steeds aan te merken als een efficiënte organisatie.

Bij de uitleg die in deze paragraaf gegeven wordt over de wijze waarop artikel 27ca wordt vormgegeven wordt ingegaan op posten die hierbij een rol spelen en ook ingegaan op de bijzondere omstandigheden. De algemene raad heeft bij artikel 4.14 van het Besluit actualisatie markttoezicht registerloodsen (zie hierboven) een opmerking geplaatst over het toevoegen van een categorie posten aan de alternatieve berekening die ook in de cost-plus berekening is verwerkt, maar niet direct betrekking heeft op de kosten en opbrengsten van het jaar waarvoor het tariefvoorstel wordt gedaan. Hiermee moet rekening worden gehouden teneinde de juiste vergelijking van de tariefmutatie volgens beide berekeningen te kunnen maken om zo de laagste van die twee te kunnen hanteren.

De uitleg van deze toe te voegen categorie posten en de reden waarom die moet worden meegenomen zou in paragraaf 3.1 bij de uitleg over de alternatieve berekening kunnen worden toegevoegd.

Redactioneel

Redactioneel:

Het woord: "onvoorzien" bij de stijging of daling van de brandstofprijzen kan geschrapt worden, want het gaat om het maken van een tariefvoorstel en daarin moet het Loodswezen uitgaan van de voorziene stijging of daling van de brandstofprijzen.

Paragraaf 3.2.

Inhoudelijk

Toevoegen:

- Met het Loodswezen is overeenstemming bereikt over de hoogte van de twee tarieven die zijn gebaseerd op het representatieve jaar 2015. Ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is geraadpleegd over de totstandkoming hiervan. (bron: Kamerstuk 34230 nr. 2, 5 juli 2017).

Weergegeven wordt dat er sprake zou zijn van een relatief hoog loodsgeld bij voorziene slechte conjuncturele omstandigheden, aangezien de relatief vaststaande kosten met minder loodsreizen moeten worden terugverdiend. Het gaat hier echter niet om de relatieve hoogte ten opzichte van een niet aangeduide maatstaf, maar om de mogelijkheid dat dan in die omstandigheden sprake kan zijn van een tariefstijging.

Naar verwachting zal de introductie van integrale uurtarieven een prikkel geven binnen het systeem. Tevens blijft de verantwoordelijkheid overeind van het Loodswezen om ook bij een wisselende vraag naar loodsdiensten, binnen de met de sector overeengekomen normtijden (voor

zover mogelijk) en kwaliteitscriteria, te kunnen leveren. En dat in een omgeving waarin de geografie van een havengebied, wisselende hydro-meteo omstandigheden en het scheepvaartaanbod van grote invloed zijn op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan 24/7 dienstverlening. Zie verder ook bovenstaande opmerkingen over punten die in het grotere verband van de logistieke keten van belang zijn.

Paragraaf 3.3 Kwaliteitseisen

Zie ook de schriftelijke reactie op

De uitbreiding van het ministeriële toezicht door middel van informatieverplichtingen, visitatie en een taakverwaarlozingsregeling (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp);

De verhouding van de dialoog met de keten over de loodsdienstverlening t.o.v. het proces van tariefbesluitvorming (art. 27j, vierde lid, van het wetsontwerp)

In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt over hetgeen daarover in de Memorie van Toelichting is gesteld:

Kwaliteitseisen – publiek belang

De in de toelichting opgenomen stelling dat de minister verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de loodsdienstverlening zelf is incorrect. Dat is een verantwoordelijkheid die belegt is bij het daarvoor ingestelde openbare lichaam voor beroep, de Nederlandse Loodsencorporatie (zie kader 1 van deze reactie).

Opsturen kwaliteitsrapportage en opleggen algemene informatieplicht: Gelet op wat in kader 1 en in de inhoudelijke reactie over de wettekst is opgemerkt, is een overeenkomstige aanpassing van de Memorie van Toelichting daarbij op zijn plaats. Overigens maakt de inhoud van de kwaliteitsrapportage grotendeels deel uit van het publiek jaarverslag en is zodoende voor eenieder in te zien.

‘Er wordt voorgesteld dat de minister kan ingrijpen indien het Loodswezen zijn taak ernstig verwaarloost.’ → ‘het Loodswezen’ bestaat niet in rechte, maar is een algemene aanduiding. Onverlet voetnoot 5 kan in een toelichting bij wetgeving waarin toezichtsbevoegdheden worden geïntroduceerd niet met een onprecies taalgebruik worden volstaan om de algemene raad van de corporatie aan te duiden. Er is immers niet bedoeld Nederlands Loodswezen B.V. Zie voor een inhoudelijke reactie op de voorstellen de reactie op de wettekst, hierboven.

Kwaliteitseisen – sectorbelang

De stelling in deze paragraaf dat enkel kan worden gereageerd op het gerealiseerde kwaliteitsniveau, dat ook nog eens vrij algemeen zou zijn vastgelegd, is incorrect. Zie voor een juiste weergave: onderdeel 2 van de reactie op het wetsontwerp.

De in de Memorie van Toelichting weergegeven voorstelling van zaken dat ondanks verbeteringen in de terugkoppeling richting gebruikers er geen sprake zou zijn van een structurele dialoog over de gewenste kwaliteit wordt niet onderschreven door de algemene raad. Daarin wordt in ruime mate voorzien middels bestaande dialogen zoals te onderkennen valt in het publiek jaarverslag van het Loodswezen op www.jaarverslagloodswezen.nl (*verslag van het bestuur – samenwerking in de keten en met stakeholders – ketensamenwerking*).

Bovendien moet een dergelijke dialoog niet enkel gaan over de gewenste kwaliteit van de loodsdienstverlening, maar moet die zich richten op alle partners in de keten die betrokken zijn bij de veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer in een zeehavengebied. Het in het wetsvoorstel ‘Loodsplicht nieuwe stijl’ voorziene regionale platform om met alle stakeholders van gedachten te wisselen over zaken die betrekking hebben op alle zaken aangaande loodsplicht en veiligheid op de Nederlandse scheepvaartwegen, is hierop een zinvolle aanvulling. Daarin kan tegen de achtergrond van de gehele keten de kwaliteit van de loodsdienstverlening aan bod komen.

Paragraaf 3.4 Positie gebruikers

De paragraaf begint met een alinea over twee maatregelen waarmee de transparantie geborgd moet worden en die de positie van de gebruikers versterken. Voorgesteld wordt deze alinea te schrappen gelet op onderdeel 2 van deze reactie op de wetsontwerp.

Aangaande de visitatiecommissie wordt verwezen naar hetgeen hierover is ingebracht in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de corporatie en de centrale overheid (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp)

In de borging van de transparantie en het versterken van de positie van gebruikers wordt voorzien door de verplichting het tariefvoorstel op moment van indienen tegelijkertijd te sturen aan de partijen die geconsulteerd zijn over het concept tariefvoorstel. Partijen ontvangen sinds 2017 een afschrift van het bij ACM ingediende tariefvoorstel, het bijgestelde tariefvoorstel en de ingediende kwaliteitsverantwoording. In de tariefvoorstellen worden al sinds 2009 de door gebruikers ingediende zienswijzen opgenomen en voorzien van een reactie van de algemene raad. Een ander onderdeel van het jaarlijkse tariefvoorstel is de vergelijking van opbrengsten en kosten ten opzichte van het tariefvoorstel van het lopende jaar en de realisatie van het voorgaande jaar.

Los van de documenten die een rol spelen in de totstandkoming van de loodsgeldtarieven wordt daarnaast een diepgravend overzicht gegeven van de financiële situatie van het Loodswezen en de jaarlijkse realisatie in het online toegankelijke publieke jaarverslag: www.jaarverslagloodswezen.nl.

De algemene raad hecht er aan dat in de toelichting duidelijker naar voren komt dat de voorgestelde wijzigingen in de procedure al enkele jaren door het Loodswezen zelf worden gehanteerd. De voorstellen betreffen slechts codificatie van een bestaande praktijk.

Paragraaf 3.7 Visitatiecommissie

Zie ook de schriftelijke reactie op de voorgestelde visitatiecommissie

De uitbreiding van het ministeriële toezicht door middel van informatieverplichtingen, visitatie en een taakverwaarlozingsregeling (art. 27ja en art. 27k van het wetsontwerp);

De volgende passage maakt gebruik van onnodige overdrijving en is door een gebrek aan feitelijke onderbouwing onnodig tendentius. Al sinds 2009 bestaat het systeem waarin op jaarlijkse basis, transparante, non-discriminatoire en kostengeoriënteerde tarieven worden vastgesteld.

'Het Loodswezen wordt door de sector al heel lang, maar de laatste jaren in mindere mate, ervaren als een niet transparante organisatie. Er is geen zicht op de nut en noodzaak van de kosten en de (hoogte van de) investeringen van het Loodswezen.'

Deze voorstelling van zaken verhoudt zich niet tot de steeds verder toegenomen transparantie en interactie met de gebruikers sinds de introductie van ACM toezicht in 2009. Al sinds 2009 bestaat het systeem waarin op jaarlijkse basis, transparante, non-discriminatoire en kostengeoriënteerde tarieven worden vastgesteld. Gebruikers hebben ook aangegeven dat er veel transparantie is van het Loodswezen en dat zij dit waarderen en willen behouden. De passage staat haaks op alle aan de sector toegestuurde concept tariefvoorstellen en kwaliteitsverantwoordingen uit de afgelopen 10 jaar, de sinds 2017 verschaftte afschriften van ingediende tariefvoorstellen, kwaliteitsverantwoordingen, bijgestelde tariefvoorstellen en het sinds 2019 gepubliceerde publiek jaarverslag.

De in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde verplichting om gebruikers een afschrift van de bij ACM ingediende kwaliteitsverantwoording en het ingediende tariefvoorstel te verschaffen draagt bij aan borging van de transparantie en het versterken van de positie van gebruikers. Hetzelfde geldt ook ten aanzien van het publiek jaarverslag met de daarin opgenomen financiële gegevens.

Ook is in de afgelopen jaren binnen de tariefcyclus op verzoek van de sector regelmatig informatie toegevoegd of verwijderd uit het tariefvoorstel. Dit laatste ook om de als omvangrijk ervaren hoeveelheid ontvangen informatie enigszins te beperken. Dit geschiedde meestal op verzoek van de sector zelf. Alles is bekend, overal kunnen vragen over worden gesteld en op alles kan een nadere toelichting worden gegeven door de algemene raad. Dat kan zowel op consultatiebijeenkomsten of nadien in een nadere schriftelijke reactie vanuit de te consulteren partijen. De ervaring van de algemene raad is wel dat de inhoudelijke interactie met de geconsulteerde partijen over het tariefvoorstel door de tijd heen kan variëren en ook per partij aanmerkelijk kan verschillen. Waardevol is en blijft deze interactie echter wel. Als gevolg hiervan zijn in de afgelopen jaren meermaals verbeteringen in de opbouw en achtergronden van onderdelen van het tariefvoorstel gerealiseerd. Op deze constructieve weg gaat het Loodswezen samen met de gebruikers verder. De onderbouwing van de behoefte tot instellen van een visitatiecommissie wordt mede gelet daarop dan ook niet onderschreven door de algemene raad.

Paragraaf 3.8 Tuchtrect

De toelichting dient zo nodig aangevuld te worden met wijzigingen voortkomend uit de inhoudelijke opmerkingen bij de te wijzigen tuchtrectartikelen.

Paragraaf 3.9 Bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling

Zie ook de schriftelijke reactie op artikel 2:

Het mogelijk maken van experimenten die afwijken van het wettelijke beginsel dat de loods de kapitein aan boord adviseert (art. 2).

In de toelichting blijft onderbelicht binnen welke kaders en randvoorwaarden nu sprake kan zijn van functievervulling aan de wal (loodsen op afstand). Een goed begrip en correcte weergave hiervan is van groot belang om inzichtelijk te maken waar middels een experiment onder voorwaarden van afgeweken kan worden. Ook wordt dan de afbakening duidelijker tussen experimenten met de loodsplicht (o.b.v. de Scheepvaartverkeerswet) en experimenten met de wijze waarop het loodsen (functievervulling registerloodsen) plaatsvindt.

De aanvullende voorschriften en procedures die betrekking hebben op het loodsen op afstand zijn met inachtneming van de belangen van artikel 3, eerste lid van de Scheepvaartverkeerswet vastgesteld in het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren. De invulling van het loodsen op afstand vanaf de wal geschiedt vanaf door de bevoegde autoriteiten vastgestelde locaties. De registerloods oefent dan zijn taak uit met behulp van de daarvoor door de bevoegde autoriteit ter beschikking gestelde specialistische apparatuur.

Met beleidsregels wordt door de bevoegde autoriteit een operationele uitwerking gegeven aan de algemene regels waaronder loodsen op afstand wettelijk is toegestaan. De bevoegde autoriteit (havenmeester) stelt vast over welk traject dat wordt toegestaan, onder welke omstandigheden daar sprake van kan zijn, welke categorieën van zeeschepen daarvoor in aanmerking komen, welke aanvullende voorwaarden daarbij van toepassing zijn en welke afwijkingen daarbij mogelijk zijn.

Tekstsuggestie sluitend bij de aangeleverde wettekst vanuit het Loodwezen

Met een zelfstandig experimenteerartikel blijft de huidige taakuitoefening (aan boord, tenzij) en de daarbij behorende randvoorwaarden bestaan en wordt ook een mogelijkheid gecreëerd om af te wijken van de gebruikelijke functievervulling. Het betreft dan naar verwachting met name afwijkingen die nu niet vallen onder de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een loods zijn functie niet aan boord te laten vervullen. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. Afstemming over de invulling van dit soort experimenten zal in nauw contact tussen de regionale loodsenorganisatie en de regionale bevoegde autoriteit dienen plaats te vinden. Dit mede om zorg te dragen voor een aansluiting van deze experimenteermogelijkheid binnen het beroep van loods, met de mogelijkheden tot experimenteren op basis van de SvW voor zover daar waar het loodsplichtige schepen betreft dan wel op basis van anderszins uitgevaardigde beleidsregels van de regionale bevoegde autoriteit.