

Van Rijksloods naar loods in de markt, de achtergronden 1859-2000

In de eerste helft van de 19e eeuw waren er in Nederland voor het beloodsen van zeeschepen twee categorieën loodsen, staatsloodsen en loodsen die lid waren van particuliere loodsenverenigingen. Deze loodsen hadden tegenstrijdige belangen en waren elkaars concurrenten. Echte marktwerking dus. Toch bleek dat in de praktijk tot een onwerkbaar situatie te leiden. In 1852 werd daarom door het Rijk een staatscommissie benoemd met de opdracht voor het Loodswezen een nieuwe organisatievorm te ontwerpen. Het advies van de commissie was het oprichten van één Rijksloodswezen waarin de staatsloodsen en de particuliere loodsen geïntegreerd moesten worden. De overheid nam dit advies over en in de Loodsenwet van 1859 eiste de Staat het monopolie op van het beloodsen van zeeschepen 'in en uit de Nederlandse zeegaten en zeehavens en langs de rivieren, stromen, vaarwaters en kanalen van dit Rijk. De uitoefening der loodsdienst geschiedt door daartoe geëxamineerde en beëdigde loodsen, voorzien van een acte van aanstelling en van een loodsmansteeken'. Bij wet werden de loodsdistricten bepaald. Plaatselijke loodsdiensten in binnenhavens die bestuurd werden door gemeenten werden wel toegestaan.

De overgang naar V&W in 1980

Na invoering van de Loodsenwet van 1859 ressorteerde het Loodswezen onder het Ministerie van Marine en later Ministerie van Defensie. Dit had voor- en nadelen. Aan de ene kant profiteerde het Loodswezen van de faciliteiten van de marine, aan de andere kant was het de sluitpost van de begroting van defensie. Zuinigheid en een gebrek aan inzicht in het loodsenwerk was kenmerkend voor het beleid. Er was grote afstand tussen de leiding, de kolonels en het personeel, hetgeen tot veel conflicten geleid heeft.

De loodsen organiseerden zich na de Tweede Wereldoorlog in de erkende ambtenarenorganisaties. De herstellende economie in de jaren vijftig leidde tot een grote toename van het te beloodsen scheepvaartaanbod. De vergrote werkdruk, waarbij van de loodsen veel geëist werd en waarbij noch in de reglementen en nog in de ambtelijke wetgeving enige compensatie gevonden werd leidde tot frustraties. Men leek niet in staat om de belangen van de loodsen bij de dienstleiding onder de aandacht te brengen. Het leidde tot grote spanningen en zelfs tot Kamervragen aan de Minister van Defensie. De antwoorden van de minister werden als niet, of niet geheel, juist ervaren. De spanning bleef en dit leidde op **25 augustus 1958** in Rotterdam tot oprichting van de Vereniging 'De Nederlandse Loods'(VNL), waarin de helft van de loodsen georganiseerd was. Een aantal dat gestadig toenam. De VNL werd een belangrijke speler in de toekomst van het Loodswezen en zou een grote rol spelen bij de toekomstige verzelfstandiging.

Op **1 maart 1958** trad de Loodswet 1957 in werking. De hoogst bereikbare rang van de voor het uit de koopvaardij afkomstige loodspersoneel was de rang van commissaris. De directeur was een uit de Koninklijke Marine afkomstig officier in de rang van kapitein ter zee. Uit de vier directeurs van de vier districten werd de directeur-generaal benoemd in de rang van schout bij nacht. Ook de loodsen behoorden tot de Koninklijke Marine via de Koninklijke Marine Reserve. Zij hadden de rang van luitenant ter zee 2e klasse jongste categorie KMR.

In de loop van het jaar **1966** bleek dat er in de standplaatsen IJmuiden en Amsterdam door de loodsen "ongoorloofde handelingen" waren gepleegd op financieel gebied. Er was geld aangenomen van sleepbootrederijen.

Er werd een Commissie ingesteld, die belast werd met het instellen van een administratief onderzoek. Blijkens de taakopdracht in de beschikking van **11 december 1968** diende de Commissie in de eerste plaats te zoeken naar de oorzaken en, eventueel, fouten of verzuimen, waardoor die ongeoorloofde handelingen gedurende vele jaren konden plaatsvinden.

De Commissie stelde maatregelen voor die er toe moesten leiden, dat misbruiken zoals in het 3de district aan het licht waren gekomen, in het vervolg zouden kunnen worden voorkomen. Uit al hetgeen de Commissie had gelezen en gehoord was duidelijk geworden dat het Loodswezen leed aan het solitaire karakter van de ambtsuitoefening van de loods en vooral ook aan het gebrek van goede communicatie, onderling vertrouwen en onderlinge waardering tussen de loodsen en de dienstleiding van het Loodswezen. Het solitaire karakter van de loodstaak was moeilijk te veranderen, maar er moest wel verbetering worden gebracht in de onderlinge communicatie, vertrouwen en waardering tussen de loodsen en de dienstleiding van het Loodswezen.

De Commissie stemde er mee in dat het Ministerie van Defensie (Marine) zich bij de plannen tot wijziging van de structuur van het Loodswezen, ten doel stelde de verbetering van de verticale communicatie als middel om de kloof tussen de loodsen en de dienstleiding te overbruggen. Bij beschikking van de Minister van Defensie van **18 oktober 1968** werden de plannen tot wijziging van de structuur van Loodswezen aangegeven en uitgewerkt door het Raadgevend Efficiëntie Bureau Bosboom en Hegener N.V. te Amsterdam. Hoewel in het rapport van Bosboom en Hegener de eigenlijke reden voor de reorganisatie niet

werd genoemd vielen twee adviezen op nl. dat er een nieuwe functionaris moest komen, de loods/groepschef en dat de commissarisfunctie moest open staan voor loodsen via de functie van loods/groepschef.

Deze voorstellen gingen echter voorbij aan de werkelijke oorzaken zoals gebrek aan communicatie, gebrek aan vertrouwen en gebrek aan waardering. Deze gebreken kwamen voort uit de verkeerde ambtelijke structuur van het Loodswezen. De frustratie lag bij de hiërarchie, waarbij het administratief apparaat boven de loodsen gesteld werd. Daarnaast vonden de loodsen dat bij de salarisherziening van 1962 de betaling gezien de zwaarte en taakhoud van het beroep, niet de waardering gaf waar men recht op meende te hebben.

In **1970** kwam een reorganisatie tot stand met op de achtergrond een salarisactie. Er kwam een herwaardering van de loodsfunctie. De loodsen kregen er een functie van seniorloods bij, de z.g. loods/groepschef. De loodsen kregen ook toegang tot een nieuwe functie, de inspecteursfunctie, maar deze had dezelfde inhoud als die van de oude commissaris. De hiërarchie bleef bestaan, al was het onder een andere naam. De functie voor Directeur werd een open sollicitatie. Maar de Koninklijke Marine behield het recht rechtstreeks of via een open sollicitatie een directeur te benoemen zoals het tot 1975 gebeurde.

In **1969** werd het diploma 1e Stuurman grote handelsvaart verplicht om toegelaten te worden tot de opleiding tot loods. De steeds beter geschoolde en goed georganiseerde loodsen eisten via de vereniging 'De Nederlandse Loods' meer invloed op in de organisatie.

Dit leidde in 1976 in het District Rijnmond tot de benoeming van de heer F. Eichelsheim, voormalig voorzitter van de VNL, als eerste loods tot Directeur van het District Rotterdam-Rijnmond.

In Rotterdam opereerde naast de rijksloodsdienst de gemeentelijke havenloodsdienst. In 1970 werd een initiatief wetsontwerp tot opheffing van de havenloodsdienst ingediend door het Tweede Kamerlid ir. H. van Rossum (SGP). De gemeente Rotterdam verzette zich hevig. Er kwam een compromis. Een interdepartementale commissie onder voorzitterschap van prof. W. Duk zou een concept Loodswet maken. Dit concept werd door Rotterdam afgewezen.

De Commissie-Duk kreeg een andere taak nl. onderzoeken of een nieuwe loodswet met als uitgangspunt een geïntegreerde loodsdienst haalbaar was. De Commissie-Duk beëindigde in 1981 haar werkzaamheden. Het bleek een vergeefse poging. Wel was duidelijk geworden dat binnen het ambtelijk systeem integreren praktisch onmogelijk was.

Op **2 februari 1979** had de Ministerraad besloten dat er eenheid van maritiem bestuur zou komen bij de Rijksoverheid. Dit hield in dat het Rijksloodswezen, het Directoraat-Generaal van Scheepvaart en de op de zeescheepvaart betrekking hebbende activiteiten van de Rijkswaterstaat in één organisatorische eenheid binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zouden worden samengebracht: het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM). Er ontstond eenheid in de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit gehele beleidsgebied. Het beleidsvoornemen om te komen tot eenheid van maritiem bestuur was door de Ministerraad op 14 september 1979 bekrachtigd en zou per 1 januari 1980 worden verwerkt. Loodswezen dat decennia lang banden had gehad met de Koninklijke Marine was een burgerorganisatie geworden.

Bij het Ministerie van V&W 80-88

Onder het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken vielen behalve het Loodswezen ook de dienst belast met de betonning, bebakening en kustverlichting, de wind- en stormwaarschuwingsdienst, de kustwacht en de Verkeersbegeleidingsdienst van de scheepvaart (VBS).

Een directe bedreiging voor de loodsen was de Verkeersbegeleidingsdienst. In april 1980 werd het 'Fourth International Symposium on Vessel Traffic Diensten (VTS)' in Bremen gehouden, waarbij één der deelnemers meldde dat er een loodswet in de maak was waarbij een gedeelte van de loodstaak naar het V.T.S. overgeheveld zou worden. Dit werd door vertegenwoordigers van DGSM ontkend.

De loodsen maakten bezwaar tegen het bij wet afnemen van verleende bevoegdheden en het op die manier zonder wettelijk kader in het leven roepen van pseudo-loodsdiensten.

Op dezelfde tijd speelde in IJmond een intern conflict tussen loodsen en dienstleiding waarvoor een organisatiedeskundige, drs. E.J. van de Stok, werd ingeschakeld om dit tot een oplossing te brengen. De discussie van Van de Stok met loodsen en dienstleiding bracht naar voren dat het om een principiële en landelijke belang ging. Op **26 augustus 1982** bracht DGSM rapport uit over de 'positie van de loods' waarin de resultaten van het onderzoek van Van de Stok waren verwerkt. Eén van de conclusies was dat de loodsen eigenlijk niet bij DGSM thuis hoorden en dat privatiseren een oplossing voor de problematiek zou betekenen en wel om de volgende redenen:

- De loods krijgt zijn bevoegdheid rechtstreeks van de wetgever.
- De loods is exclusief bevoegd tot het geven van adviezen aan de kapitein.
- De loods is autonoom (bij wet) in de uitoefening van zijn bevoegdheid.
- De loods blijft verstoken van dirigerende leiding tijdens de uitoefening van zijn bevoegdheid, tenzij de dienstleiding deze uitdrukkelijk bij wet heeft verkregen.

Op **19 juli 1983** bracht de minister van het beleidsvoornemen naar buiten het loodsen van zeeschepen te verzelfstandigen. Onlosmakelijk verbonden met deze verzelfstandiging was de integratie van de corpsen rijksloodsen en havenloodsen in Rotterdam. De minister benoemde eind 1983 een adviseurcoördinator privatisering maritieme zaken. Dat werd de heer R.F. van Heusden, voorzitter van de Nationale Havenraad. Er moest nu een groot aantal zaken geregeld worden:

- De verzelfstandiging van Loodswezen, loodsen en ondersteunende dienst.
- Het integreren van de corpsen havenloodsen en rijksloodsen in Rotterdam.
- Het herschikken van het nautisch beheer Rotterdam.
- Overleg met Duitsland i.v.m. raakvlakken aan de Eems.
- Overleg met België i.v.m. raakvlakken in de Schelde.

Er kwam een nieuwe Scheepvaartverkeerswet en Loodswet. Het conflict over de verkeersbegeleiding werd geregeld. De minister legde de exclusieve bevoegdheid van de loodsen, met betrekking tot het loodsen op afstand vast. Op 1 september werd de Loodsdienst verzelfstandigd en heetten de loodsen Registerloodsen.

Verzelfstandigd in 1988

Het Loodswezen werd in 1988 als organisatie buitenambtelijk verzelfstandigd. Het dienstverleningsniveau ging van de ene op de ander dag omhoog. Er was nu altijd een loods beschikbaar en er waren geen wachttijden meer. Het ondernemerschap bevorderde het arbeidsethos van de loodsen en verloor de registerloods van de knellende rust- en werktijden die de overheidsregels aan de vroegere rijks- en gemeenteloodsen voorschreef en die voorbij gingen aan de eisen van een 24 uur dienstverlening.

Bij de verzelfstandiging in 1988 waren het Rijk en het Loodswezen overeengekomen dat voor de loodsen een normbedrag als arbeidsvergoeding werd bepaald. Dit bedrag, de zogeheten normkosten, was bepaald op basis van het binnenambtelijke salaris, omgerekend naar buitenambtelijke normen. De vergoeding die de loodsen voor hun arbeid ontvingen werd bepaald door het aantal verrichtingen (loodsreizen). Het verrichtingentarief is een tarief per loodsreis, gebaseerd op het normaantal loodsreizen, het normaantal werkuren per loods, de normformatie en het norminkomen per loods. De tarieven worden jaarlijks aangepast aan de prijsstijgingen. Het verrichtingentarief was zodanig bepaald dat, als de loodsen hun genormeerde aantal verrichtingen maakten, met de daarbij behorende normformatie, zij een arbeidsvergoeding zouden krijgen die gelijk was aan de normkosten, dus een bedrag gelijk aan het binnenambtelijk salaris. Het feitelijk arbeidsinkomen van de loodsen was variabel en afhankelijk van het aantal verrichtingen (loodsreizen) en het aantal loodsen waarmee deze werden gedaan. In de praktijk kwam het er op neer dat de loodsen met minder loodsen meer verrichtingen gingen doen en hun productiviteit verhoogden t.o.v. de ambtelijke norm. De tarieven die vastgesteld werden door de overheid en jaarlijks geïndexeerd werden, hebben bij de toename van het aantal loodsverrichtingen en een daling van het aantal registerloodsen geleid tot een substantiële inkomstenverbetering bij de loodsen.

In het Financieel Besluit waren de afspraken met de overheid vastgelegd met twee hoofdlijnen.

1. De loodsgelden werden door het Loodswezen bij de scheepvaart in rekening gebracht en aan het Rijk (DGSM) afgedragen. De door het Rijk gehanteerde tariefstructuur bleef intact. De verzelfstandiging had dus géén gevolg voor de tarieven. Tariefsverhoging werd eenzijdig door het Rijk bepaald.
2. Het Loodswezen mocht op de af te dragen loodsgelden de volgende kostenbudgetten in mindering brengen, een vast budget voor het ondersteunend bedrijf, jaarlijks geïndexeerd voor prijsstijgingen, een variabel budget voor de door loodsen uitgevoerde verrichtingen (aantal verrichtingen x tarief), de uitgekeerde bedragen inzake Functioneel Leeftijds Ontslag (FLO) voor het varende personeel en Functioneel Leeftijds Pensioen (FLP) voor registerloodsen.

De loodsgeldopbrengsten en de inkomsten van het Loodswezen waren feitelijk onafhankelijk van elkaar. De loodsgeldtarieven werden door het Rijk vastgesteld. Dit had voor het Rijk de volgende voordelen:

- het Rijk kon met het oog op de concurrentie tariefverhogingen achterwege laten.
- het Rijk moest de tarieven afstemmen op België.
- het Rijk kon een veiligheidsbeleid voeren via tarieven en loodsplicht.

Het Rijk had het nadeel dat het risico liep dat als de opbrengsten uit de loodsgelden lager zouden zijn dan de aan de loodsen te vergoeden budgetten. Deze verzelfstandiging heeft voortdurend in de politieke belangstelling gestaan. Al in **augustus 1989** bracht de Algemene Rekenkamer het rapport 'Verzelfstandiging van de Loodsdienst' uit. Een van de conclusies uit dit rapport was dat de kosten van Loodswezen *f* 54 miljoen hoger waren dan als het Loodswezen binnenambtelijk was gebleven. Loodswezen bestreed deze uitkomsten van de Algemene Rekenkamer, omdat alleen naar de inkomsten en uitgaven van DGSM en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) was gekeken en niet naar uitgaven voor het Loodswezen

gemaakt bij andere Rijksonderdelen. Bovendien was het jaar 1987 waarmee vergeleken werd ongelukkig gekozen, daar er vooruitlopend op de verzelfstandiging nauwelijks kapitaalgoederen werden aangeschaft. Maar de toon was gezet. Ook de scheepvaart en in het bijzonder de kleine zeescheepvaart was ontevreden met de verzelfstandiging.

Kenmerkend voor de tijd van voor 1988 was dat de kapitein van een zeeschip altijd verplicht was gebruik te maken van de diensten van een loods tenzij het schip in ballast voer en een diepgang had van minder dan 22 dm. Dit was vastgelegd in het **Ontheffingsbesluit loodswet 1957**. Er was weliswaar loodsplicht maar geen verscherpte loodsplicht, dat hield in dat als een schip niet van een loods gebruik wenste te maken er geen sanctie werd opgelegd, maar dat het schip wel het loodsgeld moest betalen. Er gold een uitzondering voor schepen met gevaarlijke lading in het Noordzeekanaal en de Rotterdamse Nieuwe Waterweg. Hier gold loodsdwang. Deze werd niet opgelegd door de Loodswet maar door de beheerder van het vaarwater, Rijkswaterstaat. Het gevolg hiervan was dat veel schepen zonder loods voeren. In het District Rijnmond bedroeg dat in 1975 30,4 % van de zeescheepvaart. In het District Scheldemond bedroeg de onbeloodste vaart in 1975 rond de 14 %. Redenen om zonder loods te varen waren een tekort aan loodsen of de kosten van de taxi die een groot aandeel van het totale loodsbedrag uitmaakten bij kleine schepen. Het was in het Ontheffingsbesluit wel mogelijk, onder strikte voorwaarden, een loodsbrevet te halen. De voorwaarden waren zodanig dat hier alleen gebruik van gemaakt werd door gezagvoerders en stuurlieden van ferryboten. Loodswezen kon dus met een beperkt aantal loodsen de dienst in stand houden, waardoor de uitgaven en inkomsten elkaar in evenwicht hielden. Konden kapiteins vroeger dus zonder problemen de Nederlandse wateren zonder loods bevaren, nu was elk schip met een lengte groter dan 60 meter verplicht te allen tijde van een loods gebruik te maken. Dit zorgde voor veel irritatie bij de gezagvoerders. Er waren grote bezwaren tegen het generieke karakter van de loodsplicht en de hoogte van de loodsgeldtarieven.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Verzelfstandiging Loodsdienst (CVL) o.l.v. van de toenmalige secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat ir. drs. H.N.J. Smits ingesteld. De opdracht van deze Commissie was oplossingen aandragen voor de financiële problemen omdat het exploitatiesaldo na de verzelfstandiging voor het Rijk lager was dan het Rijk had ingeschat. De Commissie bracht een interim- en een eindrapport uit. Ook de Commissie concludeerde in haar interim-rapport dat de Algemene Rekenkamer de verkeerde vergelijking maakte en concludeerde in haar eindrapport dat het door de Algemene Rekenkamer gemelde (in feite budgettaire) verschil niet f 54 miljoen maar, met de door de Commissie gehanteerde uitgangspunten, f 13 miljoen bedroeg.

De periode 1991 tot oktober 1995

Het exploitatierisico lag dus bij het Rijk, omdat het Rijk het risico liep dat de opbrengsten uit de loodsgelden lager zouden zijn dan de aan de loodsen te vergoeden budgetten. Hierin had de Algemene Rekenkamer gelijk. In het eindrapport Commissie Verzelfstandiging Loodsdienst werd naast aanpassingen voor de loodsplicht voorgesteld om de financiële afspraken tussen Rijk en het Loodswezen te herzien:

- Beëindiging financiële garantieregeling van het Rijk.
- Het Loodswezen wordt rechthebbende op de loodsgelden.
- Er komt een afzonderlijke regeling voor het afrekenen van het verkeersbegeleiding systeem (VBS).

Vooruitlopend op nieuwe wetgeving werd er een overeenkomst tussen het Loodswezen en het Rijk gesloten. De loodsgelden kwamen nu toe aan het Loodswezen minus het bedrag dat aan het Rijk moest worden afgedragen voor het VBS. De gehanteerde tariefstructuur bleef intact. Het Rijk bepaalde eenzijdig de tariefverhogingen. Deze tariefverhogingen kwamen ten goede aan het Rijk. Het Loodswezen ontving alleen het gedeelte dat de lonen en prijzen compenseerde. De loodsplicht bleef gedurende deze periode ongewijzigd.

Van oktober 1995 tot 22 juni 2000

Een aantal onbedoelde en negatieve effecten van de verzelfstandiging werden weggenomen via een op 1 oktober 1995 ingetreden wijziging van de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet, waarin de voorstellen uit de CVL waren verwerkt. Dit gold met name voor de loodsplicht en de mogelijkheden voor de verklaringhouders. Zo werd de loodsplicht voor bepaalde kleine schepen (Rijnschip, binnen/buitenschip, Denemarkenvaarder, lage kruiplijncoaster) onder bepaalde voorwaarden op bepaalde trajecten opgeheven. Deze schepen werden ingeschreven in het register van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC). Ook kon men een Verklaring van Vrijstelling behalen.

De Tweede Kamer liet vastleggen de wetwijziging van 1 oktober 1995 op korte termijn te willen evalueren. Dit leidde tot instelling van de 'Commissie Brede Heroverweging Loodswezen' (Commissie-Frissen, naar haar voorzitter prof. dr. P.H.A. Frissen). In haar advies van juni 1997 'Loodswezen heroverwogen' stelde de Commissie-Frissen voor het loodsen van zeeschepen in Nederland ingrijpend te wijzigen en stelde kort samengevat de volgende veranderingen voor:

- Regionalisering van het loodsplichtstelsel.
- Ontwikkeling van prijsvormingsmechanismen door de introductie van marktwerking.
- Ruimte bieden aan technologische ontwikkelingen.

De Commissie-Frissen ging voorbij aan twee belangrijke zaken. Allereerst waren de loodstarieven in de Nederlandse zeehavens gekoppeld aan de onderlinge concurrentiepositie. Loodswezen had eerder geprobeerd een rechtvaardiger tariefstructuur in te voeren 'Loodstas'. Dat was een mislukking geworden. Ten tweede, de Commissie-Frissen ging wel erg gemakkelijk voorbij aan de afspraken gemaakt in het Scheldetraktaat van 1839, dat de tarieven van de haven van Antwerpen en Rotterdam aan elkaar koppelde. Dan was er nog de FLP/FLO-verplichting waaraan de overheid zich niet kon onttrekken. Het rapport had goede ideeën maar ging voorbij aan de problemen die opgelost moesten worden voor er enige verandering kon plaatsvinden. Dit was aanleiding voor de SIVN om professor P. Frissen in september 1997 in Amsterdam uit te nodigen om een toelichting te geven op de achtergronden en voorstellen van zijn rapport 'Loodswezen heroverwogen'. De bijna honderd aanwezigen kregen ook door de discussie en de geformuleerde stellingen alle gelegenheid zich een oordeel te vormen over de complexe materie. De SIVN benadrukte dat ze er bij de minister op zou aandringen om de volgende accenten in de voorstellen van de commissie geplaatst te krijgen:

- Snelle technologische vernieuwingen (waaronder LOA) en ingrijpende cultuurveranderingen noodzakelijk tot een open en voor iedereen inzichtelijk veranderingsproces.
- Doel daarvan zal een integraal verkeersbegeleidingssysteem moeten zijn, waarbinnen alle gebruikelijke nautische diensten marktconform en op maat aan het schip aangeboden worden.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheid hiervoor moet regionaal worden georganiseerd; de betrokkenheid van alle partijen moet vanaf het begin verzekerd zijn en de financiering van de overhead moet door de overheid plaatsvinden.
- Mede met dat laatste moet voorkomen worden dat de autoriteit opnieuw een hybride organisatie wordt door ook eigen belangen in de vrije markt te hebben.

Het kabinet vond in het rapport van de Commissie-Frissen de basis om in juni 1997 het loodsen van zeeschepen in te brengen in de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) en tegen de achtergrond van het advies van de Commissie-Frissen aanbevelingen te laten uitbrengen voor herregulering en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen. Het benoemde hiertoe een MDW-werkgroep onder voorzitterschap van mr. G. Ph. Brokx, oud-voorzitter van de Nationale Havenraad.

Het rapport van de MDW-werkgroep Loodsen vormde de basis voor het MDW-beleidsvoornemen. In april 1998

kwam het kabinet met de volgende voorstellen:

- Introduceren van een gedifferentieerd stelsel van navigatieondersteunende dienstverlening (NOD).
- Regionalisering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Introductie marktwerking.

Invoering van de voorstellen, inclusief noodzakelijke wetswijziging, werd voorzien eind 2001. De navigatieondersteunende dienstverlening (NOD) zou uit 4 categorieën bestaan:

- VBS-basisvoorziening. Dit blijft een publieke aangelegenheid gefinancierd door de overheid, individuele gebruikers en betaling door private aanbieders van navigatieondersteunende dienstverlening voor gebruik van het VBS.
- Navigatie assistentie (NA), dit moet nog ingevuld worden.
- Loods op Afstand (LOA), kennis en ervaring van de loods aan boord is niet noodzakelijk.
- Loods aan boord (LAB), kennis en ervaring van de loods is aan boord wel noodzakelijk.

De aanvraag van indeling van een schip in een bepaalde categorie is de verantwoordelijkheid van de reder, de indelingen zelf zijn voor de verantwoordelijkheid van de Nautische Autoriteit, in principe de gemandateerde Rijkshavenmeester. Verkeersbegeleiding vindt plaats in alle relevante aanloopgebieden en toegangen tot de zeehavens. Met behulp van geavanceerde radar- en communicatieapparatuur en ondersteund door zgn. informatie verwerkende systemen (IVS) wordt vanuit het verkeersbegeleidende systeem het scheepvaartverkeer operationeel geordend en gereguleerd. Ook wordt het geordende verloop van de verkeersstroom en het verkeersgedrag van individuele schepen gewaakt.

Het rapport van de werkgroep Brokx vormde o.a. de basis voor de uitwerking van het MDW-beleidsvoornemen. In de stukken van MDW-loodsen werd gesuggereerd, dat verkeersbegeleiding beschikbaar is in alle gebieden in Nederland waar gevaren wordt met loodsen. Dit is in het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied niet het geval. Het toepassen van het bovengenoemde gedifferentieerde stelsel is niet mogelijk in het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, aangezien er geen volledige radardekking is. Dit is zeker voor het toepassen van LOA noodzakelijk. Om implementatie van het MDW-beleidsvoornemen

Loodsen in deze regio goed uit te voeren, zou een volledig radardekkend systeem zo spoedig mogelijk gerealiseerd moeten worden.

Op **22 juni 2000** heeft het Algemeen Overleg plaats gevonden tussen de Minister van V&W en de Vaste Kamercommissie voor V&W over het beleidsvoornemen Navigatie Ondersteunende Dienstverlening.

De fractiewoordvoerders hebben positieve en kritische kanttekeningen geplaatst bij dit beleidsvoornemen. Zij vroegen zich af of het gestelde doel (een betere prijs/kwaliteit verhouding binnen de verantwoordelijkheid van de minister, voor de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer) niet eenvoudiger kon worden bereikt met een concessiestelsel.

Volledige marktwerking is volgens hen waarschijnlijk alleen in Rotterdam mogelijk, vanwege de omvang van het scheepvaartverkeer aldaar. Zij bleken beducht voor negatieve economische consequenties buiten Rotterdam en voor een verlies aan veiligheid en kwaliteit in het loodsen en de dienstverlening. Ook de bestuurlijke 'kerstboom' stuitte op kritiek.

De minister concludeerde onder meer het volgende:

- Het in 1988 ingezette proces van verzelfstandiging van het Loodswezen de veiligheid moet voorop staan en een sluitende juridische (wettelijke) formulering van garanties is vereist alvorens het beleid in de diverse regio's van het Nederlandse zeehavennetwerk wordt uitgewerkt.
- Aandacht moet worden besteed aan de loodsenopleiding en de vrije toetreding tot het beroep.
- De FLO/FLP-problematiek moet in overleg met het Loodswezen worden opgelost via het verhogen van de uittredingsleeftijd, het 'verdampen' van reserves en verplichtingen en het heffen van opcenten.

Een overheidsbijdrage bij het oplossen van het laatste punt, berekend op ca. f 500 miljoen, heeft de minister niet toegezegd, want zij ziet liever de overgangperiode verlengd, zodat 'de markt' (de internationale scheepvaart) de kosten draagt.'

De Vaste Commissie heeft de Minister tijdens dat overleg groen licht gegeven voor de verdere uitwerking van dit beleidsvoornemen in wet- en regelgeving met inachtneming van de door de Minister gedane toezeggingen en door de Tweede Kamer gestelde voorwaarden.

Flexibilisering loodsplichtstelsel

Begin oktober 2000 verscheen een Plan van Aanpak, waarin wijzigingen werden voorgesteld van het **Loodsplichtbesluit 1995** en het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet. Dit heet flexibilisering loodsplichtstelsel. In dit besluit is uitvoering gegeven aan een gedeelte van het Beleidsvoornemen inzake de navigatie ondersteunende dienstverlening in de zeehavengebieden geformuleerde interim maatregelen. Daarnaast is in dit besluit een verdergaande flexibilisering van de loodsplicht ingevoerd. Het houdt de volgende wijzigingen in:

- Het stelsel van vrijstellingen wordt gedifferentieerd. De bestaande vrijstellingen voor vissersvaartuigen, zand-, grind- en baggervvaartuigen en loodsvaartuigen worden gehandhaafd. Per regio wordt een maximum vrijstellingsgrens aangegeven. Voor Amsterdam-IJmond wordt de vrijstellingsgrens verhoogd tot 70 m.
- De bevoegdheid van de bevoegde autoriteit om ontheffing van de loodsplicht te verlenen voor verhaalreizen wordt uitgebreid in die zin, dat ook ontheffing kan worden verleend voor verhaalreizen, waarbij de hoofdvaarweg wordt gekruist of bevaren.
- Rijnschepen, Denemarkenvaarders, binnen-/buitenschepen en lage kruiplijncoaters zijn, mits zij zijn opgenomen in het Register loodsplicht kleine zeeschepen, worden vrijgesteld van de loodsplicht op de binnengaatsgelegen gedeelten van de loodsplichtige scheepvaartwegen. Gelet op de inmiddels reeds aan boord van de kleine zeeschepen aanwezige kennis en ervaring met de desbetreffende vaarwateren, is het uit veiligheidsoogpunt thans verantwoord om voor de buitengaats gelegen trajecten een ontheffingsmogelijkheid in het leven te roepen voor deze schepen. Ontheffing wordt niet zonder meer verleend. Ontheffing kan worden verleend indien de desbetreffende verkeersdeelnemer en de bemanningsleden voldoen aan door de bevoegde autoriteit vastgestelde eisen.
- Een nieuwe bevoegdheid van de bevoegde autoriteit ingevoerd om ontheffing van de loodsplicht te verlenen voor alle schepen met een lengte tot en met 90 meter in de regio Amsterdam-IJmond, indien het schip en haar bemanning aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoen.
- Het verklaringhoudersregime wordt op een aantal onderdelen aangepast. Zo is de mogelijkheid geopend voor de regionale autoriteit om de gelding van een verklaring van vrijstelling te verruimen naar andere ligplaatsen in het desbetreffende havengebied. Verder kan de regionale autoriteit, om de controle op de handhaving te bevorderen, beoordelingsreizen opleggen. Daarnaast kan het examen voor de verklaringhouder worden uitgebreid met een simulatortoets voor de passage van aangewezen kunstwerken, en kunnen gecommiteerden bij de proefreizen en de simulatortoetsen aanwezig zijn.

Tenslotte is een groot aantal wijzigingen van technische aard of van ondergeschikt belang aangebracht.

Uit veiligheidsoverwegingen is op de bevoegdheden tot ontheffingverlening een belangrijke beperking aangebracht. Aan zeeschepen met een gevaarlijke lading kan geen ontheffing worden verleend.

Daarnaast heeft de bevoegde autoriteit de mogelijkheid aan elke ontheffing voorschriften en beperkingen te verbinden. Er is uitdrukkelijk geregeld dat de bevoegde autoriteit de mogelijkheid heeft het gebruik van de ontheffing zodanig te beperken dat daarvan geen gebruik kan worden gemaakt. Dat kan uitsluitend onder omstandigheden waaronder ook de zogenaamde ad hoc loodsplicht kan worden opgelegd.

Reacties van Loodswezen en SIVN

De Regionale Loodsencorporatie Amsterdam-IJmond en de SIVN hebben, los van elkaar, standpunten ingenomen over het recente beleidsvoornemen over de flexibilisering van de loodsplicht. De minister heeft een deel van de voorgenomen interim-maatregelen opgenomen in een concept-AMvB. Dit besluit bevat een reeks zinvolle wijzigingen van het Loodsplichtbesluit 1995 en het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet.

Dit beleidsvoornemen stond geagendeerd in de Nationale Havenraad (NHR) op 1 november 2000 en heeft daarmede op basis van de beide brieven een intensieve discussie losgemaakt. Het resultaat ervan is dat de NHR zich distantieert van de suggestie van het Loodswezen om in de advisering aan V&W op zijn schreden terug te keren. De raad blijft de introductie van marktwerking ondersteunen volgens het plan van aanpak van minister Netelenbos. Wel zal de NHR voor het doel van de marktwerking en de overgangperiode daarheen in de monitorcommissie, die de minister daarvoor heeft ingesteld, vasthouden aan de punten uit de SIVN-brief.

De SIVN bracht ter tafel dat duidelijkheid moet worden verschaft (en met alle betrokkenen een voldoende basis voor overeenstemming moet worden bereikt) op tenminste de volgende punten:

- Het beëindigen van het Scheldertraktaat per ultimo 2000, zoals het plan irrealistisch stelt.
- De toetredings- en kwaliteitseisen die aan loodsen en verklaringhouders worden gesteld.
- De wijze waarop zou worden zeker gesteld dat ieder schip volledig voor de uitgevoerde dienst betaalt op basis van de werkelijke kosten (een o.i. niet marktgerichte en dus onuitvoerbare voorwaarde die het plan van aanpak aan de eindsituatie stelt).
- Het formuleren en wettelijk vastleggen van randvoorwaarden voor veilige vlotte afwikkeling.
- Het vaststellen van de maatstaf en de meetmethode voor de veiligheid, waarvan 'het huidige niveau' gehandhaafd zou moeten worden.
- Het tijdig door het rijk doen wegnemen van de lacunes in de VBS-basisvoorziening langs het Noordzeekanaal, om het loodsen op afstand technisch mogelijk te maken.
- De mogelijkheden tot het voeren van een regionaal beleid, indien er (zoals het plan van aanpak in afwijking van de voorgeschiedenis aangeeft) geen breed regionaal orgaan komt.
- De FLO/FLP-problematiek en de o.i. onjuiste interpretatie van het departement en wellicht de Tweede Kamer dat het Rijk ter zake vrij zou zijn verplichtingen te laten 'verdampen'.

Het Loodswezen kwam met een reeks argumenten die wellicht niet onjuist maar wel ontijdig en ontactisch werden gevonden. Men leek terug te komen op het principe van de marktwerking en sprak bezorgdheid uit over het feit of de nu voorgestelde manier van marktwerking wel het voor de scheepvaart beoogde resultaat zal hebben. Men verkeert in onzekerheid over het uiteindelijke aantal te beloodsen schepen en heeft de laatste drie jaar geen loodsen aangesteld. Gezien het overschot aan loodsen, dat voorzien is nadat de versoepeling van de loodsplicht in 2005 geëffectueerd is, zal men de komende jaren ook geen loodsen kunnen aannemen, waardoor het Loodswezen in de overgangperiode naar 2005 een gebrek aan capaciteit verwacht en dus wachttijden in de beloodsing. Op de lange termijn verwacht het Loodswezen dat de loodsdienst door de nieuwe beheersstructuur en FLO/FLP-problematiek (prepensioen) duurder wordt, op voor het Loodswezen onrendabele trajecten mogelijk fors, 'terwijl serieus rekening gehouden dient te worden dat mogelijk op deze trajecten niet meer in een loodsdienst voorzien kan worden.'

'Het is de vraag hoe de continuïteit van de dienstverlening kan worden gewaarborgd. Meer aanbieders op de markt hebben bovendien gevolgen voor de beheersbaarheid. Daardoor zal de huidige beheersinfrastructuur door de overheid fors moeten worden verzwakt, met als gevolg dat de hiermee gemoeide kosten op de één of andere manier aan u zullen worden doorbelast. Bovendien zal het groot aantal ongeloodste schepen voor een ander verkeersbeeld zorgen, die risico's voor de vlotte doorstroming van de overige vaart zal veroorzaken', aldus het Loodswezen, waarvan de stellingname waarschijnlijk voort komt uit het gevoel onvoldoende in de beleidsvoorbereiding betrokken te zijn.

Overleg van RWS met de regio

Zoals nog net gemeld in Het Kanaal nr.105 heeft op **29 november 2000** een extra overleg plaats gevonden met de leden, die direct te maken hebben met de flexibilisering van de loodsplicht. Deze bijeenkomst was belegd om van gedachten te wisselen over de gevolgen van de concept-AMvB, voorafgaande aan de regionale bijeenkomst georganiseerd door Rijkswaterstaat. Deze regionale bijeenkomst vond plaats op 6 december 2000. Onder voorzitterschap van de heer J.D. Landkroon (RWS) werden vertegenwoordigers van bedrijfsleven, gemeenten, provincie, het GHA en het Loodswezen geïnformeerd en geconsulteerd over de

MDW-operatie loodsen c.q. navigatie ondersteunende dienstverlening voor de regio Amsterdam-IJmond. De HID moet advies geven aan de minister over veiligheid, vlotheid, milieu (en infrastructuur). Hij heeft schriftelijke reacties ontvangen van de KVNR, SIVN en het Loodswezen. Het advies is openbaar en zal iedereen worden toegezonden.

Eerst komt de stand van zaken met betrekking tot het MDW-loodsen aan de orde. Er is tweemaal overleg geweest tussen de minister en de Kamer en het beleidsvoornemen is geaccordeerd. De pas opgerichte monitorcommissie onder voorzitterschap van D-G Bram Westerduin (waarin o.a. de SIVN vertegenwoordigd is via de huidige voorzitter van de Nationale Havenraad drs. A. van der Hek) gaat de financiële problematiek analyseren en hierover adviseren.

Er zijn werkgroepen in het leven geroepen voor het bestuurlijk model en de nautische zaken.

De Algemene Maatregel van Bestuur die een flexibilisering loodsplicht en een aantal interim maatregelen houdt heeft geleid tot de ontwikkeling van een Toedelingsbeslismodel voor de Navigatie Ondersteunende Dienstverlening (NOD). De directeur GHA Cor Oudendijk stelt voor dat twee vertegenwoordigers uit Rotterdam, de directeur GHR Peter Struijs en zijn medewerker Peter Mollema een 'toedelingsbeslismodel' presenteren, waarmee éénduidigheid in de operationele beslissingen tot stand kan worden gebracht.

De interim-maatregelen flexibilisering loodsplicht hebben een procesmatige en een inhoudelijke vorm. Het beleidsvoornemen van de minister is op 22 juni 2000 in de Kamer behandeld en houdt in een loodsplicht op maat. Er is een consultatie geweest met landelijke partijen zoals de Nationale Havenraad (NHR), De Koninklijke Vereniging Van Nederlandse Reders (KVNR), De Nederlandse Loodsencorporatie (NLC) en de Waddenraad. De regionale discussie gaat dus niet over de monitorcommissie maar over de veiligheid. Het voorstel is de loodsplicht voor schepen van 60 tot 100 meter vrij te stellen. Dat houdt in de eerste plaats in vrijstellen tot 70 meter en onder voorwaarden een ontheffing tot 90 meter.

Om een ontheffing te verkrijgen moet men voldoen aan een aantal criteria. Het Gemeentelijk Havenbedrijf in Rotterdam heeft hiervoor het 'toedelingsbeslismodel' ontworpen, uitgaande van een landelijk Koepelmodel Nautische Ondersteunende Dienstverlening. Rijnmond volgt hiermee de lijn die de SIVN de laatste jaren bij voortdurend heeft bepleit: voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen en voor een in de markt werkende flexibilisering van de loodsplicht is een systematische benadering nodig, die alle betrokkenen tijdig inzicht verschaft in welke beslissing mag worden verwacht. Het GHR heeft er daarom voor gekozen om eerst het eindmodel vorm te geven en dan pas in dat kader de interimmodellen in te vullen. De nautische sector in Amsterdam-IJmond is voornemens dit beslismodel te adopteren.

Uitgangspunten hiervoor zijn de conclusies van het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer met de minister:

- Handhaving van het huidige veiligheidsniveau.
- Marktwerking Navigatie Ondersteunende Dienstverlening (NOD).
- VBS basisvoorziening behoudt publieke inbedding
- Differentiatie van de NOD.
- Regionalisering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Nadere consultatie Regionaal Orgaan.
- Verzorging NOD opleiding.
- Uitwerking gedrags- en bevoegdheidsregels.
- Oplossing overgangsproblematiek 2001-2004.
- Interim-maatregelen spoedig effectueren.

Er is een model gemaakt onder welke voorwaarden gebruik gemaakt wordt van Loods aan boord (LAB), Loods op afstand (LOA), 24-uurs LOA en Navigatie assistentie (NA). Er moet rekening gehouden worden met statische omgevingsfactoren (sluizen, bruggen) en dynamische omgevingsfactoren (scheepvaartbeeld), daarnaast spelen hydro/meteorologische (mist, wind) een rol.

Het doel van het toedelingsbeslismodel is de Rijkshavenmeester een instrument in handen te geven waarmee hij besluiten kan nemen betreffende ontheffing c.q. vrijstelling. Het toedelingsbeslismodel deelt het hele haven- en redegebied in sectoren, waarvoor verschillende voorwaarden kunnen gelden. Permanent loodsen op afstand (PLOA) stelt meer eisen aan technologie en speelt nog geen rol, daarvoor is er de introductie van 24-uurs LOA. Er worden eisen gesteld aan schepen die 24-uurs LOA krijgen, alsmede aan de kapitein en de bemanning en aan de operationele condities. Aan de kleinste lengte categorieën schepen zullen minder strenge eisen worden gesteld. Nadere invulling moet nog plaats vinden. Interim-maatregelen mogen niet in strijd zijn met het landelijk koepelmodel NOD.

Dan volgen de reacties op het gepresenteerde model. Storm (SIVN) heeft lof voor het model, het is zeer concreet en er kan zo nadere invulling aan worden gegeven. Dan worden de manier van toepassen en de te verwachten beslissingen duidelijk voor de operationele gebruikers, agenten, reders, kapiteins en loodsen. Voorzitter Landkroon (RWS) deelt mede dat er nog een termijn van één week is voor schriftelijke reacties. Oudendijk (GHA) zegt structureel overleg toe met het Loodswezen en zal in de toekomst en zal het bedrijfsleven nader informeren. Landkroon (RWS) benadrukt dat als er meer gestructureerd overleg gewenst is dat zal worden medegedeeld aan de minister. Bronshoff (RLC) wil weten hoe ver van tevoren bekend is

hoeveel schepen van een loods voorzien moeten worden. Mollema (GHR) heeft begrip voor de vraag, en stelt dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen. Maar hij vindt dat je aan de hand van de voorgenomen maatregelen wel een redelijke inschatting kunt maken. Jansen (Cargill) vraagt wat de voorwaarden worden en wanneer wij dat horen Volgens Oudendijk (GHA) is dat medio volgend jaar. Dit wordt algemeen te laat gevonden, eerdere indicaties zijn nodig. Struijs (GHR) merkt nog op dat je een goede inschatting kunt maken over de vraag naar loodsen. De eerste 5 à 6 jaar zal er nog geen marktwerking zijn. Er is een cruciale rol weggelegd voor de Rijkshavenmeester.

Dan volgt presentatie van de heer Thiermann van het GHA. Hij meldt een aantal aandachtspunten:

- zijn ernstige zorgen over uitstroom van loodsen naar de regio Rijnmond,
- er wordt actief gezocht naar alternatieven,
- chemicaliëntankers bestemd voor Rotterdam zullen t.z.t. niet meer beloofd worden binnen de pieren van IJmuiden (LOA) en hektrawlers >110 meter zullen worden onderworpen aan ad hoc loodsplicht, tenzij een veilige vaart dat niet vereist.

Wat betreft het toedelingsbeslismodel, dit gaat uit van een toepassingsgebied per sector. Normen zijn:

- schip (lading, afmeting, techniek, bemanning) en
- infrastructuur (toestand vaarweg, geografische beperkingen) en vaarweg (tijpoort, sleepboten, hydro- en meteofactoren verkeersbeeld).

Wederom volgt een discussie waarbij men het erover eens is dat de communicatie een belangrijk aspect is, dat de nadruk op veiligheid moet liggen en dat er moet worden gezorgd voor draagvlak in de regio.

Na deze vergadering hebben de leden van de SIVN nog een korte evaluatie gehouden. De bijeenkomst is als positief ervaren. De communicatie is open en het is van belang intensief met de nautische sector van de heer Thiermann te communiceren in de Commissie Scheepsbewegingen. De Nautische Adviesraad (NAR) zal daar los van staan, met een meer gemêleerd gezelschap aan participanten. De SIVN heeft zich gemeld voor de NAR.

bron: drs. R.J. de Jong, Beleidsmedewerker SIVN