

de casus Otapan



Eindrapport commissie Otapan

3 december 2012

Inhoudsopgave

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Samenvatting Otapan casus	6
1.3 Conclusies feitenrelaas en analyse Otapan casus.....	7
1.4 Conclusies toetsing aan verbetermaatregelen	8
1.5 Conclusies vorming van Ministerie van Infrastructuur en Milieu	9
1.6 Conclusies professionaliteit en integriteit.....	10
1.7 Aanbevelingen	10
2. Inleiding.....	13
2.1 Aanleiding.....	13
2.2 Opdrachtformulering	13
2.3 Onderzoekperiode en onderzoeksvragen	14
2.3 Opbouw rapport.....	15
3. Onderzoeksverantwoording.....	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Beoordelingsmethode.....	16
3.3 Onderzoeksaanpak	20
4. Context en betrokken organisatie-onderdelen.....	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Ontwikkelingen rond het milieubeleid.....	22
4.3 Sloopschepen als internationaal probleem.....	23
4.4 Nederlandse ervaring met sloopschepen.....	24
4.5 Regelgeving voor internationaal transport van Afval.....	25
4.6 Organisatorische inrichting van uitvoering van de EVOA.....	27
4.7 Visies op inspectie en toezicht	29
4.8 Samenvatting.....	30
5. Feitenrelaas en analyse Otapan casus	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Bestuursdwang (juni 2001- augustus 2001).....	31
5.3 Onderhandelingen (september 2001- augustus 2005).....	33
5.4 Kennisgevingen en onderhandelingen (september 2005-augustus 2006).....	42
5.5 Terugkeer, sanering en sloop in turkije (september 2006-november 2008).....	50
5.6 Conclusies en aanbevelingen	51
6. Toetsing aan verbetermaatregelen.....	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Beleving van betrokkenen.....	55
6.3 Door de staatssecretaris voorgestelde verbetermaatregelen	56
6.4 Analyse van verbetermaatregelen.....	57
6.5 Overige aanpassingen en ontwikkelingen	62
6.6 Kennisgevingen sloopschepen 2007-2012	65
6.7 Twee cases handhaving en toepassen EVOA-regels.....	65
6.8 Conclusies en aanbevelingen	67
7. Vorming Ministerie van Infrastructuur en Milieu	71

7.1 Inleiding	71
7.2 Aanleiding vorming Ministerie van I en M.....	71
7.3 Cultuurverschillen	71
7.4 Integratieproces.....	72
7.5 Conclusies en aanbevelingen	75
8. professionaliteit en integriteit.....	77
8.1 Inleiding	77
8.2 Integriteit	78
8.3 Professionaliteit	78
8.4 Ambtelijke loyaliteit	79
8.5 Politieke sensitiviteit	79
8.6 Groepsgesprekken	79
8.7 Conclusies en aanbevelingen	84

VOORWOORD

In 1965 kwam bij Verolme Dok en Scheepsbouw Maatschappij NV te Rozenburg het honderdste schip uit het droogdok. Deze chemicaliëntanker, speciaal gebouwd voor het vervoer van gesmolten zwavel, kwam in de vaart onder de naam *Harry C. Webb* en werd in 1988 na verkoop aan het Mexicaanse bedrijf Navimin omgedoopt tot *Otapan*.

De *Otapan* heeft de Nederlandse gemoederen tussen aankomst in de Amsterdamse haven in 1999 en uiteindelijke laatste vaart naar Turkije, waar het schip in 2008 is gesloopt, stevig beziggehouden.

Voor u ligt het rapport *de casus Otapan*. Dit rapport is het resultaat van een diepgaand onderzoek dat de commissie Otapan in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in de eerste helft van 2012 heeft uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd conform de onderzoeksopdracht, waar in februari 2012 door de Tweede Kamer mee is ingestemd. De resultaten van het onderzoek hebben betrekking op de drie fasen uit de onderzoeksopdracht, te weten de reconstructie en analyse van de Otapan affaire, de functionaliteit van het pakket aan verbetermaatregelen en het beoordelen van en het doen van aanbevelingen voor het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is op voortreffelijke wijze medewerking verleend aan dit onderzoek. De regiegroep heeft onder leiding van de SG, de heer drs. Siebe Riedstra, binnen het departement de juiste deuren voor de commissie geopend en middelen beschikbaar gesteld om het complexe onderzoek uit te kunnen voeren. Doordat de Otapan een zeer omvangrijk dossier heeft nagelaten, is veel voorbereidend werk verricht. Met name is de commissie hiervoor dank verschuldigd aan de heren mr. Peter Kraak en drs. Stasiu Strzelczyk, beide topadviseur van de FlexPool van het departement, voor hun energieke inzet bij het ondersteunen van de commissie. De commissie bedankt mevrouw Joke Kalma en mevrouw Ingrid van der Walle-Zandbergen voor hun ondersteuning bij het maken van de vele afspraken en het uitvoeren van logistieke werkzaamheden. Ook een woord van dank gaat uit naar de kamerbewaarders en de facilitair medewerkers die de commissie tijdens de vele vergaderingen op het departement de weg wezen en van vaste en vloeibare innerlijke benodigdheden voorzagen.

Voor specifieke kennis en expertise op aspecten van de Otapan casus heeft de commissie het genoegen gehad te kunnen samenwerken met toonaangevende experts op hun vakgebied. Dank is verschuldigd aan Prof. dr. Ellen Hey en Prof. mr. Jonathan Verschuuren voor hun inbreng bij vraagstukken inzake (inter)nationale milieuwet- en regelgeving. De commissie bedankt ook Prof. dr. Mark van Twist voor zijn faciliterende rol bij de groepsgesprekken die de commissie met verschillende organisatieonderdelen binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gehouden over aspecten van professionaliteit en integriteit.

De commissie heeft het onderzoek in eigen beheer uitgevoerd en heeft hiervoor dankbaar gebruik gemaakt van de inzet en expertise van de secretaris en projectleider van het onderzoek, de heer drs. Filip den Eerzamen RO. De commissie bedankt ook mevrouw drs. Annette Corzilius voor haar ondersteuning bij de onderzoekswerkzaamheden.

Niet in de laatste plaats wil de commissie de bewindspersonen, leiding en medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, van Agentschap NL en voormalige leiding en medewerkers van het Ministerie van VROM met wie gesprekken zijn gevoerd danken voor hun professionaliteit, openheid en informatie die zij met de commissie hebben gedeeld. De gevoerde gesprekken waren voor de commissie van eminent belang om de gewenste kleuring te krijgen op de veelheid aan dossierstukken en om uiteindelijk tot waardevolle oordelen en aanbevelingen te kunnen komen.

Commissie Otapan, december 2012

drs. Pieter Zevenbergen (voorzitter)

Prof. dr. Miel Otto

drs. Ferd Crone

1. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 INLEIDING

De commissie Otapan verschaft met dit onderzoeksrapport:

1. Inzicht in de belangrijkste handelingen van de diverse betrokken organisatieonderdelen en besluitvormingsmomenten tijdens de aanpak van de problemen rond de Otapan casus.
2. Een oordeel over de mate waarin door het ministerie getroffen verbetermaatregelen hebben geleid tot het wegnemen van geconstateerde tekortkomingen (zowel organisatorisch als qua houding en gedrag) en aanbevelingen indien aanvullende maatregelen hiervoor gewenst zijn.
3. Inzicht in de huidige organisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM); Naast (de huidige status van) het integratieproces is, voor zover van belang voor dit onderzoek, hier met name gekeken naar de wijze waarop binnen de IenM organisatie wordt omgegaan met aspecten van houding, gedrag, professionaliteit en integriteit.

1.2 SAMENVATTING OTAPAN CASUS

De Otapan, een dubbelwandige zwaveltanker van een Mexicaanse eigenaar, was in september 1999 aangemeerd voor reparatie bij het scheepsreparatie-bedrijf Shipdock Amsterdam. Op last (bestuursdwang) van de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) regio Noord-West van het Ministerie van VROM is het schip in juli 2001 ontdaan van losse asbestvezels. Het dek en de binnenzijde van het schip waren ernstig verontreinigd met asbest, omdat de bemanning op ondeskundige wijze bezig was geweest met de verwijdering van asbest uit het schip. Een volgende benodigde stap was het verwijderen van asbest uit de rest van het schip. In onderhandelingen met de eigenaar van het schip heeft de Inspectie geprobeerd om deze ertoe te bewegen zijn verantwoordelijkheid voor sanering te nemen. Vanaf eind 2002 was sloop de meest waarschijnlijke optie voor de Otapan. Vanaf 2003 heeft de VROM Inspectie toegewerkt naar de, relatief goedkope, oplossing om de Otapan naar elders te slepen voor sloop. Nadat zich een potentiële Turkse koper had aangediend kwam in augustus 2005 de optie van sloop in Turkije in zicht.

Transport van het schip naar Turkije was strijdig met de Europese verordening voor overbrenging van afval (EVOA). De EVOA verbiedt transport van sloopschepen naar OESO-landen als sprake is van noodzakelijke verwijdering van specifieke, binnen de EVOA-regeling vermelde afvalstoffen. Een vroegtijdige melding binnen de Inspectie van strijdigheid van een ongesaneerde Otapan met de EVOA regels heeft binnen de Inspectie en elders binnen het ministerie van VROM onvoldoende aandacht gekregen. Aan de staatssecretaris is gemeld dat het transport van de Otapan naar in eerste instantie Mexico en later Turkije wel mogelijk was binnen de EVOA regels. De staatssecretaris is onvoldoende geweest op de mogelijke spanning van beide oplossingsrichtingen met de EVOA regels.

De eigenaar heeft in augustus 2005 een eerste verzoek (kennisgeving) ingediend bij SenterNovem (SN) voor toestemming voor transport naar Turkije. Uiteindelijk zijn bij SN vier kennisgevingen voor dit transport ingediend. Op de kennisgeving van 29 mei 2006 hebben de Turkse en Nederlandse autoriteiten in juli 2006 positief beslist. Bij de behandeling van de kennisgevingen vielen de volgende zaken op:

- SN was niet geïnformeerd door de VROM Inspectie over de werkelijke hoeveelheid asbest in het schip (77 ton). SN heeft genoeg genomen met de opgave van de eigenaar van 1.000 kg asbest;
- Er is bij de Beleidsdirectie op uitvoerend niveau besloten de borgsom voor het transport te verlagen. Voor dit besluit hadden de betreffende ambtenaren geen mandaat;
- SN heeft de eigenaar geïnformeerd over de onmogelijkheid van uitvoer van de Otapan naar Turkije indien als primaire doel op de kennisgeving “verwijderen” van afval staat. Naar aanleiding hiervan is door de kennisgever het doel op de kennisgeving gewijzigd in “nuttig toepassen” van afval. De commissie stelt, in lijn met de zienswijze van de door de commissie geraadpleegde externe juridische

deskundigen, dat SN hier heeft gehandeld in strijd met uitspraken van de Raad van State in juni 2002 en van het Europese Hof in april 2003.

De onderhandelingen met de eigenaar resulteerden in mei 2006 in een ontwerpovereenkomst, waarbij de Nederlandse overheid de kosten voor het saneren van het dek kwijtschold aan de Mexicaanse eigenaar en 50% van de sleepkosten zou betalen. De Otapan is in juli 2006 op sleep gegaan naar Turkije. Na vertrek werd de Turkse werf eigenaar van het schip. In augustus 2006 werd de Otapan tegengehouden door de Turkse autoriteiten, omdat deze signalen hadden gekregen over de aanwezigheid van grotere hoeveelheden asbest op het schip dan vermeld op de kennisgeving. In september 2006 werd besloten de Otapan terug te slepen naar Nederland, waar in totaal 76 ton asbest werd verwijderd. Op 24 september 2008 werd de gesaneerde Otapan naar Turkije gesleept, waar het schip uiteindelijk is gesloopt.

De staatssecretaris heeft op 12 september 2012 aan de Tweede Kamer medegedeeld dat de totale kosten voor Nederland, € 4,3 mln, niet meer worden verhaald, omdat de reële mogelijkheden om dit geld nog terug te krijgen naar de mening van de staatssecretaris te gering zijn.

1.3 CONCLUSIES FEITENRELAAS EN ANALYSE OTAPAN CASUS

De commissie stelde met dit onderzoek vast dat de (internationale) regels inzake sloopschepen duidelijk zijn en geen ruimte geven voor eigen invulling. Het kernpunt in de Otapan-casus is dat de VROM Inspectie naar een oplossing heeft gezocht voor een incidenteel probleem waarbij niet de (internationale) regels als leidend werden genomen, maar een (impliciete) consensus over een goedkope oplossing. Nederlandse (financiële) belangen en de urgentie van het probleem kregen de voorkeur boven naleving van de internationale afspraken, terwijl daar niet van mag worden afgeweken.

Het ministerie heeft actief toegewerkt naar het (goedkoopste) scenario dat de Otapan elders zou worden gesaneerd en gesloopt. De afgifte van kennisgeving(en) voor transport van de ongesaneerde Otapan naar Turkije is te beschouwen als een resultante van dat proces. Dit uiteindelijke scenario was echter in strijd met de EVOA-regels. Binnen het departement is een oplossing gekozen zonder te beseffen dat hiermee de EVOA-regelgeving werd overtreden. Deels kwam dit voort uit gebrek aan bekendheid met de EVOA-regels en de complexiteit van de casus. Deels is dit ook te verklaren door de (impliciete) consensus die is ontstaan over de oplossingsrichting en het streven naar minimale kosten voor de Nederlandse belastingbetaler.

Deze gang van zaken begon bij de rolvermenging bij de Inspectie. De VROM Inspectie heeft de verantwoordelijkheid voor het vinden van een oplossing voor het vervuilde schip op zich genomen en daarbij is de toezichthoudende/handhavende rol van de Inspectie in het geding gekomen (rolvermenging). Er is geen sprake geweest van een geregisseerd proces. De Inspectie deelde cruciale informatie niet met de uitvoerende instantie, SN. De commissie komt tot de conclusie dat in deze casus de driehoek beleid-uitvoering-toezicht uit balans was. Enerzijds nam de inspectie uitvoeringstaken op zich, anderzijds waren was de afstemming van de drie functies ten opzichte van elkaar onvoldoende georganiseerd.

De hele casus overziend valt op dat leidinggevendenden pas in een zeer laat stadium van het proces (augustus 2006) hebben onderkend dat sturing op dit dossier op een hoger ambtelijk niveau moest komen te liggen. Eerdere signalen over politieke en financiële risico's tussen het uitoefenen van de bestuursdwang in 2001 en het kennisgevingstraject in 2005 hebben niet geleid tot een actievere sturing door leidinggevendenden.

De organisatiestructuur van VROM stond niet borg voor een goed overzicht over een casus zoals de Otapan. De organisatie heeft veel ruimte gegeven voor individueel eigenstandig handelen en deze werkwijze kreeg steun van de leiding.

Het ontbreken van een zorgvuldig samengesteld projectteam en een weldoordacht plan (inclusief identificatie van risico's, het nemen van gerichte maatregelen en hiervoor beschikbaar stellen van middelen) heeft geleid tot een rommelige en weinig adequate sturing van het proces. Er waren onvoldoende checks en balances. Het besluit in 2002 om de aansturing van de probleemaanpak niet op te schalen en geen externe expertise in te

schakelen terwijl werd onderkend dat de noodzakelijk geachte expertise intern niet beschikbaar was, bevestigt dit beeld. De parafen op de nota's en memo's met betrekking tot de casus betekenen niet dat van uit andere afdelingen kritisch werd gekeken naar het proces. De leiding van VROM heeft onvoldoende doorgevraagd of juridisch laten toetsen of de geadviseerde werkwijze overeenkomstig de vigerende wet- en regelgeving was.

Het samenwerken tussen diensten en het elkaar informeren was vrijblijvend en ad hoc. Het gevolg was: veel communicatie, suggesties en adviezen zonder dat dit resulteerde in concrete afspraken, acties en resultaten.

De inbreng vanuit juridische hoek was onvoldoende geborgd, waardoor niet kon worden voorkomen dat is gehandeld in strijd met EVOA regelgeving en rechterlijke uitspraken. Op uitvoerend niveau ontbrak de competentie om eigen kennis-beperkingen te onderkennen en tijdig (juridische) expertise in te schakelen. De commissie is niet gebleken dat het niet-inschakelen van expertise een gevolg was van bepaalde hiërarchische verhoudingen binnen VROM. Uit de vele parafen die op de diverse nota's en memo's in het Otapan-dossier zijn aangetroffen, kan worden opgemaakt dat de documenten weliswaar langs veel afdelingen en directies zijn gegaan, maar dat dit geen waarborg is geweest voor het voorkomen van fouten.

Het ontbreken van een adequate sturing van het proces heeft gevolgen gehad voor het informeren van de bewindspersoon en de Tweede Kamer. De bewindspersoon is in de periode voorafgaand aan het vertrek van de Otapan, in augustus 2006, niet op de hoogte gebracht van het feit dat het transport strijdig was of kon zijn met de EVOA-regels. Ook is de bewindspersoon niet geconfronteerd met de spanning tussen de uitgangspunten waar hij op stuurde: een oplossing die voldeed aan internationale milieuregels, tegen zo laag mogelijke kosten.

Aan de actieve informatieplicht aan de Tweede Kamer is geen invulling gegeven, terwijl dit een onderwerp betrof dat de interesse van de Kamer had en waarbij aanzienlijke (financiële) risico's werden gelopen. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is pas actief geworden vanaf het moment dat de situatie kritiek werd (Turkije weigert de Otapan). Tot die tijd was de informatievoorziening uitsluitend reactief, reagerend op vragen vanuit de Kamer. De Tweede Kamer is in de periode voorafgaand aan het vertrek van de Otapan in augustus 2006 niet geïnformeerd over de (risico's van) strijdigheid van het transport van de Otapan met de EVOA-regels. De politieke gevoeligheid en mogelijke politieke consequenties van dit dossier zijn ernstig onderschat.

Enkele uit de EVOA-regels voortvloeiende taken zijn niet belegd binnen de organisatie. Deze betreffen het verkrijgen van (voldoende mate van) zekerheid over de juistheid van de opgegeven afvalstoffen voorafgaand aan het verlenen van de toestemming voor grensoverschrijdend afvaltransport en de beoordeling van de verwerkingsinrichting in het ontvangende land.

1.4 CONCLUSIES TOETSING AAN VERBETERMAATREGELEN

De verbetermaatregelen die de staatssecretaris in zijn brief aan de Tweede Kamer noemde, zijn gebaseerd op de uitkomsten van een interne evaluatie uit 2007. De rol van de Inspectie was hierbij niet is meegenomen. Uit gesprekken van de commissie blijkt dat de meeste betrokkenen en hun leidinggevenden van mening waren dat zij in de Otapan-casus niet verkeerd gehandeld hebben. Een gevoel van urgentie om zaken te verbeteren was hierdoor beperkt aanwezig.

De commissie beoordeelt de genoemde verbetermaatregelen in opzet positief: zij kunnen een goede bijdrage leveren aan een betere taak- en procesuitvoering. De verbetermaatregelen hebben echter een beperktere scope dan de aanbevelingen van de commissie naar aanleiding van de Otapan analyse. De maatregelen omvatten niet alle aspecten, waarvoor, naar de mening van de commissie, in de organisatie aandacht nodig is. Zij richten zich overwegend op organisatorische verbeteringen van processen rondom het internationale transport van afvalstoffen (EVOA). Hoe in het algemeen om te gaan met incidentele, complexe en politieke gevoelige uitvoeringsproblemen wordt niet geraakt door de verbetermaatregelen. Ook borgen de genomen maatregelen niet dat er een continue aandacht bestaat voor het in balans houden en brengen van de driehoek beleid-uitvoering-toezicht binnen de processen. De maatregelen raken in beperkte mate aspecten van houding

en gedrag. De maatregelen gaan evenmin in op extra benodigde waarborgen voor het naleven van wet- en regelgeving bij de beleidsuitvoering en het bijstellen van beleid als gevolg van rechterlijke uitspraken.

Onderzoek naar de implementatie en de werking van de verbetermaatregelen leidt tot de conclusie van de commissie dat er nog onvoldoende uitwerking is gegeven aan enkele van de maatregelen. Aan de verbetermaatregel over de vereiste competenties, het specifiek benoemen van deze competenties en de aandacht daarvoor tijdens functioneringsgesprekken bij ieder van de organisatieonderdelen is onvoldoende invulling gegeven. Daarnaast verdienen de maatregelen over het samenstellen van dossierteams en de door een onafhankelijke (en hiervoor gecertificeerde) partij opgestelde inventarisatie van aanwezige afvalstoffen in sloopschepen serieuze aandacht. Verbetermaatregelen aangaande de intensivering van de samenwerking tussen Beleid en Uitvoering, de aangescherpte interne werkprocedures binnen Agentschap NL en het aangepaste sturingsmodel van de Inspectie zijn naar het oordeel van de commissie geïmplementeerd en dragen bij aan een verbeterde werkwijze.

Een structureel overleg tussen Beleid, Inspectie en Vergunningverlener (het Tripartiet Overleg) is op zichzelf een goed instrument, maar blijft afhankelijk van wat de deelnemers (willen en kunnen) melden. Ook het instellen van een dossierteam voor complexe, risicovolle dossier is een functioneel instrument, mits signalen over een risicovol transport tijdig worden opgepakt en de verantwoordelijkheid voor het instellen van een dossierteam op het juiste niveau is belegd. De afstemmingsproblemen die zich in twee andere gevallen van grensoverschrijdend afvaltransport hebben voorgedaan, illustreren de indruk dat deze verbetermaatregelen nog onvoldoende effect hebben gesorteerd.

Naast de verbetermaatregelen heeft de commissie aanvullende maatregelen aangetroffen die zij positief beoordeelt. Dit betreft een Draaiboek Sloopschepen waarin de handhaving van regels rondom sloopschepen is uitgewerkt, de aanvulling van het Landelijk Afvalbeheersingsplan (LAP) met een Sectorplan Sloopschepen en het helpen ontwikkelen van een Europese Verordening voor het recyclen van sloopschepen, vooruitlopend op de toepassing van het Verdrag van Hongkong. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat er binnen het ministerie sinds de Otapan een grotere alertheid bestaat rondom het transport van (potentiële) sloopschepen.

Een kritische kanttekening plaatst de commissie bij de juridische uitwerking van het toetsingskader voor sloopschepen. Hieruit blijkt dat bij de beoordeling van grensoverschrijdende transporten ook nu nog niet voldoende is geborgd dat bij besluiten wordt gehandeld conform uitspraken van Raad van State in juni 2002 en het Europese Hof in april 2003, ondanks het feit dat de Raad van State daar in 2007 op heeft gewezen bij de vernietiging van het besluit voor de toestemming van het transport van de Otapan in 2006.

Met de verbetermaatregelen zijn aspecten van houding en gedrag van ambtenaren buiten beschouwing gebleven. De commissie is nagegaan in hoeverre aan deze aspecten aandacht is besteed bij de vorming van het nieuwe ministerie van IenM. Tevens heeft zij een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de beleving van deze aspecten in het kader van houding en gedrag, integriteit en professionaliteit. Hierop wordt in par. 1.5 respectievelijk par. 1.6 nader ingegaan.

1.5 CONCLUSIES VORMING VAN MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

De commissie spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop de Bestuursraad met veel energie en daadkracht in kort tijdsbestek vorm en inhoud heeft gegeven aan het integratieproces om tot het nieuwe ministerie van IenM te komen.

In lijn met het plan van aanpak van het integratieproces is in de eerste fase van het integratieproces vooral aandacht besteed aan organisatorische- en inrichtingsvraagstukken. De commissie constateert dat hierbinnen de verantwoordelijkheden voor het oppakken van en omgaan met complexe, grensoverschrijdende (uitvoerings)problemen nog niet duidelijk is verankerd binnen de nieuwe organisatiestructuur.

In het plan van aanpak was voorzien dat de thema's ontwikkeling, integriteit, professionaliteit en rolvastheid vanaf 2012 opgepakt zouden worden. In 2012 blijkt in de Bestuursraad uitvoerig aandacht te zijn besteed aan de verbindingen tussen beleids- en organisatie-onderdelen. De commissie constateert dat er voor de onderwerpen integriteit en professionaliteit nog geen nadere maatregelen zijn benoemd. Naar de mening van de commissie is het raadzaam voor deze onderwerpen een integraal plan uit te werken. In zo'n integraal plan kunnen alle elementen die vorm en inhoud geven aan de tweede helft van het integratieproces in samenhang worden benoemd en uitgewerkt. De aanbevelingen van de commissie over integriteit en professionaliteit kunnen hierbij worden meegenomen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is in de nieuwe organisatiestructuur onafhankelijker gepositioneerd dan voorheen en heeft een helder afgebakende rolopvatting (focus op handhaving en inspectie). Uit het onderzoek blijkt dat tussen de verschillende organisatieonderdelen nog onvoldoende inhoudelijke overeenstemming bestaat over de huidige rol van de ILT en de consequenties daarvan voor de andere organisatieonderdelen die een medeverantwoordelijkheid hebben in de totale keten.

1.6 CONCLUSIES PROFESSIONALITEIT EN INTEGRITEIT

Bij de beleving van het begrip 'integriteit' herkende men dat bij het huidige integriteitbeleid het accent ligt op de integriteit in de werkgever- werknemerrelatie: integriteit wordt daarbij vooral begrepen als onkreukbaarheid. Er is behoefte aan meer systematische aandacht om integriteit ook vanuit andere invalshoeken te benaderen, zoals professionaliteit, ambtelijke loyaliteit en politieke sensitiviteit. Het begrip 'professionaliteit' is nog onvoldoende uitgewerkt als kenmerk van de functie-uitvoering, daarmee blijft onduidelijk hoe men elkaar daarop kan aanspreken.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de cultuur binnen de organisatie en de houding van de bewindspersoon van doorslaggevend belang zijn in de ruimte die ambtenaren ervaren om tegenspraak te bieden. Bepalende factoren voor een 'cultuur van tegenspraak' zijn het ervaren vertrouwen van leidinggevend en het uitlokken van tegenspraak door de top van het departement (op ambtelijk en politiek niveau). Dit is in sterke mate afhankelijk van de persoonlijke stijl van de leidinggevende.

Bij de rolverdeling binnen de driehoek beleid-uitvoering-toezicht moet duidelijk zijn hoe het overzicht over het geheel wordt gehouden, hoe men vanuit de eigen rol met de anderen samenwerkt en op welke taken men zelf aanspreekbaar is. In de Otapan-casus ging het fout omdat verantwoordelijkheden niet duidelijk lagen. Deze problematiek is niet alleen oplosbaar door het goed inrichten van de organisatie (afsprakenstelsel), maar vooral ook door het hierover gezamenlijk ontwikkelen van rolopvattingen over de samenwerking. Beide aspecten vereisen aandacht bij de verbetering van de samenwerking in deze complexe problematiek. Indien dit onvoldoende gebeurt, blijft er een grote kans op herhaling van problemen zoals in de Otapan-casus.

1.7 AANBEVELINGEN

Ministeriebreed

- Zorg voor voldoende, intern of extern benaderbare juridische deskundigheid om besluiten en acties te toetsen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Onderdeel van de versterking van het borgen van de juridische inbreng (compliance functie) is stelselmatige aandacht voor de uitvoering van taken die voortvloeien uit bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, om te voorkomen dat bepaalde EVOA gerelateerde taken die voortvloeien uit wetten en regels niet belegd zijn en dus niet worden uitgevoerd. Het gaat hier ook om juridische deskundigheid bij het uitvoeren van Nederlandse EVOA taken en verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen.

- Ontwikkel een 'format' voor het stelselmatig registreren van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze dienen door de desbetreffende organisatieonderdelen te worden uitgewerkt en (indien nodig) aan de bewindspersonen te worden voorgelegd. De commissie beveelt aan dat de Bestuursraad toeziet op een dergelijke uitwerking.
- Verbeter de naleving door ambtenaren van wet- en regelgeving bij het opstellen en uitvoeren van beleid (compliancegedrag). Dat wil zeggen: draag er zorg voor dat leidinggevenden toezien op het toepassen van wet- en regelgeving en dat de besluiten worden genomen op het juiste niveau (mandatering van bevoegdheden). Zorg er tevens voor dat eventuele spanning tussen uitvoeringseisen en het toepassen van regels gemeld wordt aan de ambtelijke en politieke leiding.
- Draag er zorg voor dat complexe dossiers en/of politieke risicodossiers expliciet en tijdig als zodanig (h)erkend worden. Hiertoe zou de organisatie over een 'early warning system' moeten beschikken, opdat het anticiperend vermogen wordt verhoogd en er niet meer achter de feiten wordt aangelopen. De verbetermaatregel over competenties verdient hierbij alsnog aandacht, zowel binnen Beleid als binnen de ILT, waar vanaf 2013 het cluster EVOA ondergebracht wordt.
- Bespreek binnen de Bestuursraad hoe om te gaan met incidentele, complexe (uitvoerings)problemen, waarvan de aanpak binnen de organisatie niet structureel is geregeld. Maak hierover duidelijke afspraken, met name over de gewenste rolverdeling binnen de driehoek beleid-uitvoering-toezicht en over de verantwoordelijkheid voor de regie.
- Ontwikkel criteria voor het instellen van dossierteams. Formeer een werkgroep die als doel heeft te beschrijven wanneer door wie een dossierteam kan worden geïnitieerd en welke rollen, taken en bevoegdheden ieder van de betrokken spelers hierbinnen moet krijgen. Ook de rol van de organisatieleiding dient hierin expliciet te worden beschreven, evenals de (frequentie van de) informatievoorziening aan de bewindspersoon. De werkgroep evalueert welke (soorten van) grensoverschrijdend transport van afval tot problemen hebben geleid en gaat na of aan de hand hiervan criteria zijn op te stellen voor het tijdig instellen van een dossierteam. Daarnaast beveelt de commissie aan de dossierteams altijd projectmatig aan te sturen.
- Stel ten behoeve van de tweede helft van het integratieproces een integraal plan op, waarin alle elementen en acties in samenhang worden benoemd en uitgewerkt. Benoem een programmamanager voor deze fase van het integratieproces. Zorg ervoor dat in dit proces ontwikkeling, professionaliteit en de verbinding tussen de diverse diensten aandacht krijgen en rollen en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd.
- Werk het begrip 'professionaliteit' verder uit in de tweede fase van het integratieproces, met aandacht voor de volgende aspecten: deskundigheid; politieke sensitiviteit en de maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid in de functie uitoefening.
- Werk systematisch aan duidelijkheid over rolopvattingen en de gesignaleerde noodzaak van een aanpak van de professionalisering van de beroepsuitoefening. Denk daarbij aan opleiding en training, maar vooral ook gezamenlijke evaluatie van concrete cases als bijvoorbeeld de Otapan.

Specifiek voor de uitvoering van EVOA taken bij transport van sloopschepen

- Draag er zorg voor dat alle uit de EVOA-regels voortvloeiende taken een plaats krijgen binnen de organisatie. Dit betreft met name de volgende nog niet belegde taken: het verkrijgen van (voldoende mate van) zekerheid over de juistheid van de opgegeven hoeveelheid afvalstoffen voorafgaand aan het verlenen van de toestemming tot uitvoer en de beoordeling van de verwerkingsinrichting in het ontvangende land.
- Neem in het Sectorplan sloopschepen op dat de inventarisatie van schadelijke stoffen die bij de kennisgeving moet worden gevoegd, samengesteld dient te worden door een onafhankelijke, hiervoor gecertificeerde deskundige.

- Waarborg dat bij de beoordeling van een kennisgeving het ontbreken van een (door een onafhankelijke partij opgestelde) inventarisatie van schadelijke afvalstoffen leidt tot een bezwaar tegen het transport.
- Pas de uitwerking van het toetsingskader in het Sectorplan sloopschepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.
- Pas de werkinstructie voor het beoordelen van het transport van sloopschepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.
- Ga binnen de Directie Duurzaamheid na of de beschikbare kennis en capaciteit met betrekking tot het thema grensoverschrijdend transport van afval en sloopschepen in het bijzonder voldoende zijn.
- Borg dat duidelijke afspraken worden gemaakt tussen het nieuwe onderdeel binnen de ILT die EVOA taken van het Agentschap NL krijgt overgedragen en de afdeling binnen de ILT die verantwoordelijk is voor de handhaving over het afgeven van kennisgevingen en over de wijze waarop de ILT hier opvolging aan geeft. Zorg dat tussen beide afdelingen duidelijke scheidslijnen worden aangebracht.
- Zorg ervoor dat Beleid, Agentschap NL (of het nieuwe organisatieonderdeel dat de kennisgevingen gaat beoordelen) en de ILT (het onderdeel dat met de EVOA-handhaving is belast) gezamenlijk afspraken maken over datgene wat op welk moment en op grond van welke criteria door de verschillende deelnemers wordt ingebracht in het Tripartiet overleg, met het oog op een tijdige signalering van problemen.

2. INLEIDING

2.1 AANLEIDING

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM). De staatssecretaris heeft hierom verzocht naar aanleiding van een brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 4 oktober 2011 aan de Tweede Kamer over de resultaten van een strafrechtelijk onderzoek door het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) naar het transport van de zwaveltanker Otapan naar Turkije in augustus 2006¹ (zie bijlage 1). Dit strafrechtelijk onderzoek was ingesteld nadat Greenpeace op 4 oktober 2006 aangifte had gedaan van strafbare feiten die bij dat transport zouden zijn gepleegd. Aanleiding voor deze aangifte was dat de toestemming die de Turkse en Nederlandse autoriteiten voor het transport hadden verleend, gebaseerd was op een onjuiste opgave van de eigenaar over de hoeveelheid asbest op het schip.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer in een brief van 11 oktober 2011 gemeld dat de brief van de minister van Justitie en Veiligheid voor hem aanleiding was om een nader onderzoek in te stellen en een gezaghebbende externe partij te verzoeken dit onderzoek uit te voeren² (zie bijlage 2). Op 11 oktober 2011 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer overleg gevoerd over deze brieven met de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van IenM³. Op 12 oktober 2011 heeft hierover een debat plaatsgevonden in de Tweede Kamer⁴.

Op 24 november 2011 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer ingelicht over de te benoemen voorzitter en leden van de externe onderzoekscommissie Otapan⁵. De commissie bestaat uit drs. P. Zevenbergen (voorzitter), prof. dr. M.M. Otto (lid) en drs. F. Crone (lid). De commissie is ondersteund door drs. F.C. den Eerzamen RO (secretaris)⁶.

2.2 OPDRACHTFORMULERING

Op 21 december 2011 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer per brief⁷ geïnformeerd over de onderzoeksopdracht (zie bijlage 3) die hij in overleg met de voorzitter van de onderzoekscommissie was overeengekomen:

'Het onderzoek gaat in de kern over de naleving van de bestaande regels, afspraken en richtlijnen met betrekking tot beleid, uitvoering en toezicht. Deze organisatorische afspraken raken het gedrag en het handelen van zowel het ambtelijk apparaat (ministerie, inspectie en agentschap) alsook de departementsleiding en de politieke leiding.

De conclusies van het OM hebben betrekking op de situatie ten tijde van het beoordelen van de kennisgeving en uiteindelijk afgeven van de vergunning in 2006 voor de Otapan, dat wil zeggen op de periode voorafgaand aan de in mijn brief van 11 oktober 2011 genoemde verbetermaatregelen. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek zal zich richten op de werking en de toereikendheid van de reeds door het ministerie genomen verbetermaatregelen.

De commissie zal in haar onderzoek terugblikken, maar vooral ook kijken naar de huidige situatie en waar nodig aanbevelingen doen ter verbetering. Voor de terugblik beperkt de commissie haar onderzoeksscope tot

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 261

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 262

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 272

⁴ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, nr. 11, item 8

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 274

⁶ Daarnaast is de secretaris ondersteund door mw. drs. A.M.S. Corzilius. Vanuit het Ministerie van IenM is ambtelijke ondersteuning geboden door drs. S. Strzelczyk en mr. P. Kraak en secretariële ondersteuning door mw. I. Van der Walle en mw. J. Kalma.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 275

relevante aspecten en organisatieonderdelen met betrekking tot de Otapan-zaak. De commissie zal daarbij bezien of onderzoeksresultaten uit de terugblik aanleiding geven tot een verbreding van het onderzoek bij andere beleidsonderdelen van het ministerie van IenM. Bij het beoordelen van de huidige situatie zal de commissie wel organisatiebreed kijken naar de genomen maatregelen en waar mogelijk met aanbevelingen ter verbetering komen.'

Uit deze opdrachtformulering blijkt dat bij het onderzoek van de onderzoekscommissie Otapan een organisatorisch perspectief is gekozen en dat het een ander doel dient dan het eerdergenoemde strafrechtelijk onderzoek.

2.3 ONDERZOEKSPERIODE EN ONDERZOEKSVRAGEN

De staatssecretaris vermeldde in zijn brief van 21 december 2011 dat het onderzoek en de hiertoe opgestelde onderzoeksvragen betrekking hadden op drie onderzoeksfasen die relevant zijn in het verloop van het Otapandossier:

- Terugblik op periode tot 2007;
- Situatie tussen 2007 en 2010;
- Situatie vanaf vorming IenM in 2010 tot heden.

De onderzoekscommissie hanteerde de onderzoeksfasen als fasering in haar onderzoek en heeft per fase een aantal kernvragen geformuleerd:

1. Welke zijn de belangrijkste besluitvormingsmomenten geweest in de Otapancasus, met name inzake de besluitvorming rondom de kennisgevingen EVOA en welke zaken zijn hierbij opvallend in het licht van organisatorische aspecten en aspecten van rolvastheid, houding en gedrag?
2. Welke verbeteringen zijn sinds de Otapan casus doorgevoerd, zijn deze afdoende gebleken in het licht van de door de minister van Justitie en Veiligheid geconstateerde tekortkomingen en welke aanvullende verbeteringen zijn anno 2012 nog gewenst?
3. Op welke wijze is vanaf de totstandkoming van het Ministerie van IenM invulling gegeven aan rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen met het oog op het vergroten van rolvastheid en het optimaal inperken van verbondenheid en verwevenheid⁸ tussen organisatieonderdelen van IenM? Hoe wordt hierbij omgegaan met het opstellen, naleven van en het toezicht op integriteitsregels?

De commissie heeft de kernvragen uitgewerkt in totaal 33 deelvragen. Deze deelvragen en verwijzing naar vindplaats van de beantwoording in dit rapport zijn opgenomen in bijlage 4.

Op 2 februari 2012 heeft de vaste commissie van Infrastructuur en Milieu overleg gevoerd met de staatssecretaris over de brief van 21 december 2011⁹. Na dit overleg is de commissie gestart met haar onderzoekswerkzaamheden.

De commissie constateerde tijdens haar eerste oriënterende werkzaamheden voor de eerste fase dat aan de besluitvorming rondom de kennisgevingen EVOA een proces is voorafgegaan, waarin van de zijde van het ministerie van VROM actief is toegewerkt naar het scenario dat de Otapan elders zou worden gesaneerd en gesloopt. De indiening van kennisgeving(en) voor transport van de Otapan naar Turkije is te beschouwen als een resultante van dat proces. Dit proces startte met een handhavingsactie in 2001 door de toenmalige

⁸ Deze begrippen zijn door het ministerie van IenM niet nader gedefinieerd. Het ministerie heeft om inzage verzocht in het strafrechtelijk dossier van het OM teneinde in de onderbouwing van de begrippen inzicht in te krijgen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 280

regionale inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). De commissie heeft daarom het tijdvak 2001-2007 als uitgangspunt genomen voor de eerste onderzoeksfase.

De commissie heeft haar onderzoeksresultaten vastgelegd in een conceptrapport dat op feitelijke correctheid is getoetst door het ministerie. Met de opmerkingen van de Ministeries van IenM en EL&I is rekening gehouden in dit eindrapport.

2.3 OPBOUW RAPPORT

De commissie heeft een onderzoeksmethode ontwikkeld om het feitenmateriaal te kunnen beoordelen. Deze methode is bepalend voor de manier waarop de commissie situaties en handelingen heeft beschouwd. In hoofdstuk 3 verantwoordt de commissie zich over de onderzoeksmethode en de onderzoeks aanpak. Hoofdstuk 4 beschrijft achtergronden die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de Otapan casus. In hoofdstuk 5 wordt de Otapan casus beschreven en geanalyseerd. Hoofdstuk 6 bevat de resultaten van het onderzoek naar de verbetermaatregelen en verdere relevante ontwikkelingen in de periode 2007-2010. Hoofdstuk 7 gaat in op de vorming van het nieuwe Ministerie van IenM. Hoofdstuk 8 bevat de resultaten van een verdiepend onderzoek van de commissie naar de beleving van de aspecten integriteit en professionaliteit binnen de huidige I en M organisatie.

3. ONDERZOEKSVERANTWOORDING

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk verantwoordt de commissie zich over de door haar ontwikkelde beoordelingskader en de gevolgde onderzoeksaanpak.

3.2 BEOORDELINGSMETHODE

Uit de opdrachtformulering volgden de hoofdthema's voor het onderzoek. Deze zijn na een eerste probleemoriëntatie uitgewerkt in kernvragen per hoofdthema en vervolgens in deelvragen. Tijdens deze uitwerking werd snel duidelijk dat er een beoordelingskader nodig was dat de te onderscheiden situaties, handelingen en besluiten vanuit verschillende invalshoeken zou kunnen benaderen. De commissie heeft bij de uitwerking van haar beoordelingskader aansluiting gezocht bij normenkaders die algemeen aanvaard zijn. Hiervoor zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- publicaties van de Algemene Rekenkamer¹⁰ ;
- Presentatie over integriteitsbeleid (14 september 2010);
- Resultaten enquête Integriteit Ministerie IenM (voorjaar 2012);
- Bewust Integer -Handreiking voor verantwoord handelen, Hoofddirectie Financiën, Management en Control, Ministerie IenM (september 2011);
- Nota Integer handelen, Personeelszaken, Ministerie van VROM, maart 2000;
- Uitleg Integriteit Management Control-model;
- Ambtenarenwet en ARAR op punt van integriteit;
- Modelcode van het rijk.

In bijlage 6 zijn de normen uit deze publicaties toegelicht. Tevens heeft de commissie de bevindingen uit het Verwey-Jonker rapport¹¹ benut bij het ontwikkelen van het beoordelingskader. Aan de hand van het beoordelingskader beoogt de commissie de afwegingen en de besluitvorming die in de Otapancasus tot bepaalde handelingen hebben geleid in kaart te brengen en vervolgens de aspecten te identificeren die in dergelijke processen een risico op fouten opleveren. Het beoordelingskader gaat uit van verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het handelen. Om in kaart te brengen in hoeverre een factor bepalend was voor een bepaalde handeling, zijn per factor evaluatieve vragen opgesteld. Deze dienen als hulpmiddel, ze zijn niet bedoeld als een checklist die volledig moet worden ingevuld. Factoren die het gedrag beïnvloeden, zijn bijvoorbeeld beleid dat veel of weinig handelingsruimte geeft, of een organisatiestructuur waar wel of geen sturing van uit gaat. De commissie onderscheidt de volgende factoren die het gedrag kunnen beïnvloeden:

- Vastgesteld beleid;
- Wet- en regelgeving;
- De organisatiestructuur als stuurmiddel;
- Processturing;
- Projectsturing;
- Informatie-uitwisseling in de hiërarchische lijn en tussen de betrokken organisatie-onderdelen;
- Persoonlijk en functioneel gedrag.

Deze factoren zijn zowel gedragsbepalend als sturend. Hierna worden de factoren toegelicht, met per factor het type evaluatieve vragen, waarmee inzicht wordt verkregen over de handelingsruimte en/of de kwaliteit van

¹⁰ Goed bestuur tussen publiek en privaat, Ontwikkelingen in beleid, bestuur en regelgeving, Algemene Rekenkamer 2006 en Kaders voor toezicht en verantwoording, Algemene Rekenkamer 2008.

¹¹ Bestuurlijke rapportage overtredende overheden. Een kwestie van willen en kunnen, Verwey-Jonker Instituut, augustus 2010. Bestuurlijke rapportage in opdracht van het Functioneel Parket.

de sturing. Bij het bepalen van de factoren en het uitwerken van de evaluatieve vragen is gebruik gemaakt van de Bestuurlijke rapportage overtredende overheden van het Verwey-Jonker Instituut.

Vastgesteld beleid

Vastgesteld beleid kan bestaan uit abstract geformuleerde doelen of kan een opsomming zijn van concreet te bereiken resultaten. Daarnaast kan beleid iets zeggen over de manier waarop de doelen moeten worden bereikt, verwoord in algemene of meer concrete aanwijzingen. Vastgesteld beleid kan in meer en in mindere mate ruimte laten voor eigen afwegingen en heeft op deze manier invloed op het handelen. Evaluatieve vragen die hierbij horen:

- In welke mate geeft het beleid ruimte voor persoonlijke of situationele interpretatie?
- Is het beleid meer gericht op een raamwerk waarbinnen moet worden gehandeld of is het een strikt voorschrift waarvan niet kan worden afgeweken?

Wet- en regelgeving

Ook hier is de vraag opportuun of wet- en regelgeving eigen handelingsruimte mogelijk maken. Verder zijn voor de evaluatie van de besluitvorming rond de Otapan de volgende vragen van belang:

- Hoe dwingend is het juridisch kader? Bodem de regels ruimte voor situatieve invullingen?
- Hoe is men met de regels omgegaan?
- Is wel of niet (bewust of onbewust) afgeweken van beleid en wetgeving?
- Zo ja, op welke gronden (wat waren de beweegredenen) en is die beslissing op het juiste organisatorische niveau genomen?

De organisatiestructuur als stuurmiddel

De organisatiestructuur is, zowel in de hiërarchische (verticale) lijn als horizontaal (ofwel de relatie tussen organisatie-onderdelen), te beschrijven als het vastgesteld (formele) stelsel van afspraken over de functie-inhoud, de beslissingsbevoegdheid en de verdeling daarvan en de afspraken over het overleg tussen collega medewerkers onderling en groepen, met andere woorden de overlegorganisatie. Vragen hierbij zijn:

- Was de bevoegdheidsverdeling voor de betrokkenen helder?
- In welke situaties was het noodzakelijk om de beslissing voor te leggen aan het hoger leidinggevend niveau en is dat in voldoende mate gebeurd?
- Is de toename van de politieke gevoeligheid van het dossier in voldoende mate gesignaleerd en zijn daar de noodzakelijke consequenties aan verbonden?
- Was de noodzakelijke functiescheiding aanwezig om functievermenging te voorkomen?
- Waren er afspraken over het omgaan met de afhankelijkheden binnen de driehoek Beleid, uitvoering en toezicht?

Processturing

Processen die zich volgtijdelijk en gelijktijdig op meerdere plaatsen in de organisatie voltrekken, vereisen in een aantal gevallen een meer gespecificeerde beschrijving, meestal in de vorm van voorgeschreven procedures en/of protocollen. Deze zijn vooral vereist bij een hoog risicogehalte en noodzakelijke kwaliteitsborging. De voorgeschreven procedures en protocollen moeten garant staan voor de kwaliteit van de output. Output kan hierbij worden gezien als productie van goederen, maar ook als de inhoud en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit leidt tot de volgende vragen:

- Was de functieverdeling tussen de betrokken afdelingen in het proces transparant?
- Was er voldoende functiescheiding en waren bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor betrokkenen helder in de procedure beschreven?
- Zijn voor de risicospreiding voldoende controlemomenten ingebouwd? Bijvoorbeeld in de vorm van dubbelchecks?
- Is in de processen voorzien in het tijdig herkennen van signalen over politieke risico's en het oppakken daarvan door leidinggevendenden?

- Leiden signalen over complexiteit en/of een politieke afbreukrisico tot de vraag of het betrokken onderwerp/probleem met de normale staande organisatie kan worden afgehandeld of dat er extra sturing nodig is?

Projectsturing

Bij complexe en risicovolle situaties kan projectaansturing als een speciale vorm van sturing noodzakelijk zijn. De keuze voor projectsturing moet volgen uit een tijdige risicoanalyse. Bij projectsturing wordt tijdelijk een projectleiding in het leven geroepen, voorzien van specifieke bevoegdheden. Door iets aan te duiden als project is het nog geen project. Om te spreken van een project dient te worden voldaan aan de criteria van goed project management. Hiervoor zijn diverse modellen voorhanden, waarvan Prince II en MSP (managing succesfull programmes) de bekendste zijn. Bij een project dient vanaf het begin duidelijk te zijn bepaald hoe de projectstructuur en bemensing eruit ziet, wat dient te worden gerealiseerd in welke tijdsperiode tegen welke kosten en met welke kwaliteit. Evaluatieve vragen hier zijn:

- Werde de noodzaak om een vorm van projectorganisatie op te zetten tijdig ingezien (risico-analyse)?
- Waren de daartoe noodzakelijke bevoegdheden juist toegeedeeld?
- Is daar op de goede manier gebruik van gemaakt?
- Bood de projectorganisatie voldoende waarborgen voor een effectieve en integere beroepsuitoefening en de kwaliteitsbewaking van het proces?

De informatie-uitwisseling in de hiërarchische lijn en tussen de betrokken organisatieonderdelen

Bij het beoordelen van de informatie-uitwisseling moet onderscheid gemaakt worden tussen:

- de noodzakelijke informatie-uitwisseling tijdens het proces;
- de noodzakelijke aanwezige en toegankelijke informatie over de casus, met andere woorden 'hadden ze het kunnen weten en moesten ze het weten om de juiste beslissingen te kunnen nemen'?
- een extra gevoelig punt is de informatievoorziening van de bewindspersonen/ politieke leiding en de Tweede Kamer.

Politiek maatschappelijke relevantie van een beleidsdossier speelt hierbij een belangrijke rol. Ambtenaren worden geacht sensitief te zijn voor politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid. Er is sprake van een wederkerige verantwoordelijkheid. Ambtenaren zijn verantwoordelijk om de bewindspersoon tijdig te informeren over dergelijke gevoeligheden, de politieke leiding heeft de verantwoordelijkheid om de ambtelijke organisatie voldoende te equiperen om politiek urgente zaken af te handelen. De te beantwoorden vragen zijn:

- Was de informatie adequaat, ook gericht op het voorzien van mogelijke valkuilen en is de politiek daarop in voldoende mate geweest?
- Was er aandacht voor zowel de politieke risico's, de noodzakelijke dossierkennis als de ontwikkelingen in de casus in de loop van het proces?

Persoonlijk en functioneel gedrag

Hierbij spelen competenties en functie-invulling, professionaliteit, de ervaren maatschappelijke verantwoordelijkheid, de cultuur, hiërarchie en samenwerking en de persoonlijke functie-invulling d.w.z. de opvattingen, normen en waarden van de betrokkenen een belangrijke rol.

Competenties en functie-invulling

Juist bij functie-uitoefening door hoogopgeleide professionals lopen competenties en professionele normen en waarden door elkaar. Dit is vaak gekoppeld aan de mate van vrijheid bij de invulling van de beroepsuitoefening die wordt geclaimd. Bij de kwalificatie van iemand als 'competent' lopen geschiktheid en functie-invulling in het oordeel dikwijls door elkaar (de terminologie is niet geïkt). Het is vaak eenvoudiger om vast te stellen of iemand voldoet aan de competentie-eisen (de functiecriteria) dan de vaststelling of iemands functiegedrag getuigt van de juiste functie-invulling.

Over deze factor kunnen de volgende evaluatieve vragen worden gesteld:

- Waren de betrokken leidinggevenden en medewerkers voldoende competent voor de eisen die de oplossing van deze problematiek vergde?
- Hoe is daarbij de verhouding tussen enerzijds de brede kennis en ervaring die de functie vraagt en de specifieke deskundigheid die voor deze problematiek vereist wordt?
- Was men zich bewust van de noodzaak om specialistische deskundigen er bij te betrekken?

Professionaliteit

Voor professionele beroepen gelden de kernwaarden en verder ook de eisen die de beroepsgroep aan de inhoud en de kwaliteit van de functie-uitoefening stelt. Mensen beroepen zich steeds vaker op 'professionele autonomie'. Er zijn geen harde normen om te beoordelen in welke gevallen dit terecht of onterecht is. De uitwerking in evaluatieve vragen op dit punt:

- hebben gedragscodes voor verschillende beroepen een rol gespeeld bij het oplossen van de problematiek?
- Hebben die belemmerend gewerkt?
- Waren bepaalde oplossingsrichtingen professioneel onaanvaardbaar of speelde deze materie geen rol?

Ervaren maatschappelijke verantwoordelijkheid

Bij de kernwaarden wordt een aantal criteria in die richting opgevoerd zoals betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en morele verantwoordelijkheid. Meer toegespitst is de vraag: is de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de uitvoering van de dienstverlening de medeverantwoordelijkheid van leiding en medewerkers? Ook als deze de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden overstijgt?

In de notitie over integriteitbeleid van het ministerie wordt wel gewezen op de morele plicht om te signaleren en te melden. Juist in de omgang met informatie is dit van belang. Op deze factor zijn de volgende evaluatieve vragen aan de orde:

- In hoeverre voelden leiding en medewerkers zich betrokken bij de totstandkoming van het eindresultaat in deze problematiek? Met andere woorden in welke mate voelde men zich maatschappelijk betrokken of beperkte men zich tot de specifieke functie of afdeling gebonden bijdrage (en functionele verantwoordelijkheid)?
- Zijn er signalen van leiding of medewerkers die het niet eens waren of zich zorgen maakten over de gang van zaken?

Cultuur, hiërarchie en samenwerking

Beleidsstukken over integriteit en daaruit voortvloeiende gedragsvoorschriften zijn op zichzelf nodig om het gewenste gedrag te benoemen, maar zijn niet gedragsbepalend. Dat is wel aan de orde bij de implementatie ervan en bij de manier waarop het bewustzijn van de noodzaak van integer gedrag in de organisatie wordt onderhouden en de toetsing van het feitelijk gedrag aan die maatstaven. Het feitelijk persoonlijk gedrag wordt in belangrijke mate mede bepaald door de organisatiecultuur.

Naast de invloed van de hiërarchie van een overheidsorganisatie en meer toegespitst de plaats van de ambtelijke loyaliteit speelt ook de ambtelijke consensus over het te voeren beleid vaak een duidelijke rol. Collegialiteit en groepsloyaliteit kunnen leiden tot het trekken van één lijn bij het zoeken en vinden van oplossingen. Wat zijn de 'do's and dont's' in de samenwerking? Zeker als de omgeving van de organisatie onzekerheid laat zien en de organisatie of de leiding ervan risico loopt, is eenheid van optreden noodzakelijk. Er moet één standpunt worden uitgedragen.

De integriteitsnota's van het ministerie pleiten voor openheid en vrijmoedigheid en daarbinnen de morele meldingsplicht bij gesignaleerde overtredingen en misstanden. Klokkenluiders en betrouwbare, maar anonieme bronnen, vervullen een rol bij een eventueel gebrek aan openheid. Dit leidt tot de volgende evaluatieve vragen:

- Wordt binnen het ministerie voldoende aandacht besteed aan het onderhoud van het individuele en gezamenlijke bewustzijn van de noodzaak van integer gedrag?

- Heeft de leiding door middel van activiteiten op het gebied van managementontwikkeling aandacht voor dit onderwerp? Bijvoorbeeld in de vorm van de werking van het beoordelingssysteem, opleidingsmodules en casebesprekingen?
- Is er sprake van een organisatie- en of groeps cultuur die belemmerend werkt op de uitgangspunten van het integriteitsbeleid, namelijk openheid en vrijmoedigheid en daarbinnen de morele meldingsplicht?
- Zijn er 'do's' en 'dont's' bekend die de cultuur van de organisatie typeren en zijn die te beschrijven?

Persoonlijke functie-Invulling

- Wat zijn de persoonlijke afwegingen geweest om bepaalde beslissingen te nemen, informatie al dan niet te distribueren en voor bepaalde probleembenaderingen te kiezen die maatschappelijke keuzes impliceren? Bijvoorbeeld bij mogelijke afwijkingen van regels en voorschriften ten behoeve van een urgent geachte probleemoplossing.

3.3 ONDERZOEKSAANPAK

De commissie heeft op basis van de informatie uit de brieven van de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van IenM in oktober 2011, het verslag van het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu op 11 oktober 2011 en het rapport van het Verwey-Jonker Instituut een concept-onderzoeksopdracht opgesteld, waarin de hoofdvragen en deelvragen zijn uitgewerkt.

De commissie heeft kennis genomen van een zeer uitvoerig en, naar het inzicht van de commissie, compleet dossier, dat beschikbaar was gesteld door het Ministerie van IenM en het Ministerie van EL&I. Het dossier had betrekking op alle drie de onderzoeksfasen. Het departement heeft alle door de commissie ten behoeve van het onderzoek opgevraagde informatie verschaft. Hiermee hebben beide departementen voldaan aan de toezegging van staatssecretaris op 26 januari 2012 aan de Tweede Kamer dat de (leden van de) externe onderzoekscommissie Otapan onbeperkt toegang zouden krijgen tot alle archieven en (vertrouwelijke) stukken¹².

De volgende stap was het ontwikkelen van een beoordelingskader ten behoeve van de beoordeling van de Otapan-casus, de verbetermaatregelen en de actuele situatie. De commissie heeft hierbij gebruik gemaakt van bronnen en gesprekken gevoerd met specialisten van de Algemene Rekenkamer over normen van goed bestuur, toezicht en verantwoording en met een projectteam van de Algemene Rekenkamer, dat tijdens het Otapan-onderzoek een onderzoek uitvoerde naar handhaving van de EVOA. Daarnaast heeft de commissie een oriënterend gesprek gevoerd bij het Functioneel Parket in Den Haag.

In de onderzoeks-aanpak was voorzien in het voeren van gesprekken met betrokkenen over de drie onderzoeksfasen. De gesprekken waren, naast de uitvoerige dossierstudie, vooral bedoeld als belangrijke bron van informatie voor het te verkrijgen inzicht in houding en gedrag. Het verkrijgen van inzicht in afwegingen en drijfveren voor bepaalde keuzes zijn doorgaans niet te ontleen aan schriftelijke documenten.

Tijdens het onderzoek bleek dat Greenpeace een klacht op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering¹³ had ingediend bij het Gerechtshof te 's Gravenhage over de beslissing van het OM om niet tot vervolging over te gaan¹⁴. Uit zorgvuldigheid naar de betrokkenen heeft de commissie afgezien van gesprekken met direct en

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 22 343, nr. 276

¹³ Artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering biedt de mogelijkheid te klagen over een beslissing van een officier van justitie om een strafbaar feit niet te vervolgen of niet verder te vervolgen.

¹⁴ Hoewel er in de Otapan-casus wel verwijten over het handelen waren te maken, had het OM besloten geen vervolging in te stellen, met name omdat de bevindingen uit het onderzoek pleitten voor vervolging van de rechtspersoon (in casu de rechtspersoon Staat). Vervolging van de rechtspersoon Staat behoorde, volgens het OM, echter niet tot de mogelijkheden gelet op de in het Volkel-arrest van de Hoge Raad aangenomen immuniteit van de centrale overheid (HR NJ 1994/598).

indirect betrokkenen over de periode waarin de Otapan casus speelde (onderzoeksfase 1). Hierdoor werd het verkrijgen van inzicht in houding en gedrag ernstig belemmerd.

Ten behoeve van onderzoeksfasen 2 en 3 zijn 28 gesprekken gevoerd met bewindspersonen, leidinggevend en medewerkers van de voor het onderzoek relevante organisatieonderdelen.

Voor het beoordelen van de verbetermaatregelen (onderzoeksfase 2) is onderzoek gedaan bij zowel het Ministerie van IenM als bij een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), te weten het Agentschap NL. Het onderzoek voor deze fase bestond uit de volgende onderdelen:

- Inzicht krijgen in de (mate van) implementatie van de verbetermaatregelen
- Beoordelen van de geïmplementeerde verbetermaatregelen;
- Inventariseren van relevante ontwikkelingen en overige genomen relevante maatregelen;
- Beoordelen van de afhandeling van kennisgevingen voor transporten van sloopschepen door SenterNovem (SN) / Agentschap NL in de periode 2007-2012.

Hiervoor zijn gesprekken gevoerd en dossiers bestudeerd.

In het kader van de derde onderzoeksfase heeft de commissie een verdiepend onderzoek gedaan. Voor de analyse van het proces van IenM vorming tot aan de huidige situatie is gebruik gemaakt van beschikbare documentatie en zijn gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn zes groepsessies georganiseerd met leidinggevend van de diverse organisatieonderdelen van IenM. Met deze sessies beoogde de commissie organisatiebreed inzicht te krijgen in de relevante aspecten van integriteit, professionaliteit, houding en gedrag. Deze groepsessies werden geleid door een externe onafhankelijke discussieleider¹⁵. Bij deze onderzoeksfase zijn organisatieonderdelen van het Ministerie van IenM betrokken. Uitvoeringsorganisatie Agentschap NL, die onder het Ministerie van EL&I ressorteert, is in deze fase buiten beschouwing gelaten.

Voor het beoordelen van specifieke juridische aspecten in de Otapan casus en de verbetermaatregelen (toepassing van de EVOA regelgeving en van belang zijnde rechtelijk uitspraken) heeft de commissie gebruik gemaakt van de kennis en het professional judgement van twee rechtsgeleerden op dit gebied¹⁶. In bijlage 5 zijn de volledige antwoorden op de vragen van de commissie opgenomen.

Daarnaast zijn vragen over de EVOA voorgelegd aan specialisten van het DG Milieu van de Europese Commissie.

¹⁵ Prof. dr. M.J.W. van Twist, hoogleraar bestuurskunde EUR en directeur NSOB

¹⁶ Prof. dr. E. Hey, hoogleraar Public International Law aan de Erasmus School of Law, Prof. mr. J.M. Verschuuren, hoogleraar European and International Public Law aan de Tilburg Law School.

4. CONTEXT EN BETROKKEN ORGANISATIE-ONDERDELEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden enkele achtergronden belicht om de acties vanuit het Ministerie van VROM en van SN in de Otapan-casus in de periode 2001-2007 te kunnen plaatsen en beoordelen. Juist in deze periode waren er in Nederland verschuivingen in de politieke waardering van het thema Milieu in relatie tot andere onderwerpen. Dit wordt in paragraaf 4.2 toegelicht.

Een ander, meer internationaal aspect, is het onderwerp sloopschepen. De Otapan, een onder Mexicaanse vlag varende zwaveltanker, was in 1999 voor reparatie naar Nederland gekomen, maar bleek uiteindelijk alleen nog voor sloop in aanmerking te komen. Het slopen van grote zeeschepen is een internationaal probleem dat al vanaf eind jaren tachtig bekend is. Jaarlijks werden vele honderden zeeschepen op onverantwoorde wijze gesloopt op de stranden van India, Pakistan, Bangladesh en China. Nederland heeft in de jaren 90 een voortrekkersrol vervuld in de internationale discussie over de aanpak van deze problemen. Dit wordt toegelicht in paragraaf 4.3.

Tot 2001 had Nederland weinig tot geen ervaring met zeeschepen die met een sloopbestemming naar elders wilden vertrekken. Het eerste zeeschip waarvoor dit gold, was de Sandrien. Dit schip was door de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) van het Ministerie van VROM in aan de ketting gelegd. In paragraaf 4.4 worden de ervaringen met de Sandrien kort toegelicht, omdat deze van invloed waren op de afwegingen bij de aanpak van de problemen rond de Otapan.

Vanaf 2002 kwam bij de aanpak voor de Otapan een optie in beeld om het schip naar een buitenlandse bestemming te transporteren. Uit een uitspraak van de Raad van State over de Sandrien in juni 2002 volgde al dat sloopschepen die een aanzienlijke hoeveelheid schadelijke afvalstoffen bevatten, zelf in zijn geheel als gevaarlijk afval moesten worden beschouwd. Dat betekende dat voor dergelijke schepen de Europese rode lijst regels voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van toepassing waren. De voor deze casus relevante regels en rechtelijke uitspraken zijn in paragraaf 4.5 samengevat.

De uitvoering van de Europese regels voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen (EVOA) was in de periode van de Otapan-casus belegd bij het Ministerie van VROM. De uitvoering van de EVOA is via de wet Milieubeheer in de Nederlandse wetgeving verankerd. In paragraaf 4.6 wordt beschreven hoe deze uitvoering van taken organisatorisch was vormgegeven.

De regionale inspectie van het ministerie van VROM heeft in 2002 het voortouw genomen bij het oplossen van de problemen rond de Otapan. In die periode waren er specifieke visies op inspectietaken. Deze zijn toegelicht in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

4.2 ONTWIKKELINGEN ROND HET MILIEUBELEID

In de jaren zeventig kwam Milieu als beleidsterrein sterk in beeld. In deze opbouwfase was men vooral bezig met het krijgen van een eigen bestuurlijke erkenning en een eigen juridische- en kennisinfrastructuur. In de jaren tachtig was sprake van een interne versterking van de milieusector als geheel. Er kwam een grotere nadruk op de effectiviteit van milieubeleid. Men richtte de blik minder intern op de overheid. Dit weerspiegelt zich in de wijze waarop milieubeleid binnen de rijksoverheid organisatorisch werd ingericht.

Bij de vorming van het eerste kabinet Lubbers in november 1982, werd een apart Directoraat-Generaal Milieuhygiëne aan het ministerie toegevoegd, waarbij de naam van het ministerie werd veranderd in *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (VROM).

Beleidsmatig mondde een en ander uit in 1989 uit in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), een interdepartementaal antwoord op de milieuproblemen van Nederland. De personeelsomvang van de rijksoverheid kromp in, die van Milieubeheer daarentegen groeide in deze jaren tegen alle verdrukking in.

In 1988 verklaarde minister-president Lubbers het milieubeleid tot vierde pijler van het gehele regeringsbeleid. De principiële verschuiving betrof vooral het van overheidswege sterker aanspreken van andere actoren - bedrijven, instellingen en burgers- op hun eigen operationele verantwoordelijkheid voor het milieu, gegeven de grondwettelijke eindverantwoordelijkheid van de overheid zelf. De overheidsrol werd niet zozeer minder, maar anders, met een grotere nadruk op kaderstelling, regievoering en toezicht.¹⁷

In de jaren negentig werd gesteld dat milieubeleid meer dan voorheen moest worden ingebed in een integraal omgevingsbeleid. Milieugedrag moest tot uiting komen in de prijzen, waardoor energiezuiniger produceren en consumeren zou worden bevorderd. Handhaving en bestrijding van milieucriminaliteit kregen meer aandacht.

Vanaf 2000 nam de politieke aandacht voor het thema Milieu af, omdat andere thema's als Veiligheid en Integratie hoger op de politieke agenda kwamen.

In 2002, bij het aantreden van het kabinet Balkenende I, manifesteerden zich grote financiële problemen. De economische groei kwam welhaast tot stilstand, deze bedroeg op jaarbasis slechts 0,1%, en met de overheidsfinanciën ging het slecht. Werd in 1999 en 2000 nog een EMU-overschot genoteerd, in 2002 is het begrotingssaldo omgeslagen in een tekort van 2% BBP, dat in 2003 verder zou oplopen naar 3%. Het regeerakkoord van Balkenende I, ook wel aangeduid als het strategisch akkoord, bevatte personele taakstellingen voor de ministeries. Ook VROM ontkwam niet aan een efficiencytaakstelling: 4% en een volumetaakstelling van 7% .

De uitgaven voor milieu liepen terug. In de periode 1990-2000 was het aandeel van de milieu-uitgaven in de totale uitgaven door de rijksoverheid toegenomen van 1,3% tot 1,9%. In de jaren 2001-2002 waren de uitgaven sterk toegenomen, leidend tot een aandeel van 2,7% in 2002, doordat een groot beroep werd gedaan op stimuleringsregelingen voor energiebesparing en duurzame energie. Door wijzigingen in het beleid (zoals het afschaffen van een aantal regelingen in het kader van de Regulerende energie belasting) is het milieu-aandeel na 2002 afgenomen.¹⁸

De commissie heeft niet kunnen vaststellen of de efficiencykorting en de gevolgen voor de VROM-organisatie bepalende factoren zijn geweest voor de kwaliteit van de organisatie die belast was met de casus Otapan. Wel kan worden gesteld dat, zoals later in de casus Otapan aan de orde zal komen, het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' en het streven om de kosten voor het Rijk te beperken, bepalend waren voor de handelwijze rond de Otapan.

4.3 SLOOPSCHEPEN ALS INTERNATIONAAL PROBLEEM

Het fenomeen 'sloopschepen' was op internationaal niveau al vanaf eind jaren tachtig bekend. Jaarlijks werden vele honderden zeeschepen op onverantwoorde wijze gesloopt op de stranden van India, Pakistan, Bangladesh en China. Onverantwoord vanuit de optiek van arbeidsomstandigheden (werken met gevaarlijke stoffen zoals asbest en kans op ongelukken) en milieuhygiëne (bijvoorbeeld het in zee stromen van gevaarlijke stoffen). Nederland heeft er mede toe bijgedragen dat het onderwerp internationaal op de agenda is gekomen van

¹⁷ WRR rapport, nr. 67 Naar nieuwe wegen in milieubeleid

¹⁸ Bron: CBS, PBL, Wageningen UR (2008). Milieu-uitgaven Rijk in de totale rijksuitgaven, 1990-2007 (indicator 0419, versie 09, 14 november 2008).

onder andere het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP)¹⁹, de Internationale Maritieme Organisatie (IMO)²⁰ en de International Labour Organisation (ILO)²¹.

In 1992 heeft de IMO een resolutie aangenomen waarbij de Lidstaten werd verzocht om wereldwijd capaciteit te ontwikkelen voor het slopen van zeeschepen en technieken te verbeteren om vervuiling van het maritieme milieu te voorkomen. In de periode 1999-2002 kwam het onderwerp regelmatig aan de orde in de contacten tussen de minister van VROM en de Kamer. De toenmalige ministers van VROM en VenW wilden, met steun van de Tweede Kamer, komen tot een mondiaal actieprogramma voor het slopen van zeeschepen, dat als een mondiaal probleem werd gezien. De actieve benadering van deze ministers op dit onderwerp kreeg brede steun vanuit de Tweede Kamer. De Kamer wilde graag van deze ontwikkelingen op de hoogte worden gehouden.

Nederland organiseerde twee maal een zogenaamd 'Global Ship Scrapping Summit' in 1999 en 2001. Daarin werd opgeroepen om steun te geven aan een Global Action Plan (GAP) met de oprichting van een sloopfonds. Deze ideeën werden internationaal niet met groot enthousiasme opgepikt. Vooral aan de uitvoerbaarheid van het sloopfonds werd sterk getwijfeld.²²

4.4 NEDERLANDSE ERVARING MET SLOOPSCHEPEN

Tot 2001 had Nederland geen directe ervaring met grote zeeschepen die met een sloopbestemming uit een Nederlandse haven vertrokken. Vanaf februari 2001 veranderde dit met de Sandrien, een chemicaliëntanker die met sloopbestemming naar India wilde vertrekken. Daar zou het schip op een milieutechnisch onverantwoorde manier op een strand worden gesloopt. Op grond van overtreding van de regels voor het internationaal vervoer van afvalstoffen (het schip had ladingresten in de tanks), heeft de inspectie van het Ministerie van VROM het vertrek van het schip tegengehouden. Het schip bleef liggen aan de kade van de werf Shipdock in Amsterdam, dezelfde locatie waar vanaf 1999 ook de Otapan was afgemeerd. Bij nader onderzoek bleek in de constructie van de Sandrien een aanzienlijke hoeveelheid asbest aanwezig te zijn.

De eigenaar tekende bezwaar aan tegen de handelwijze van de inspectie. Dit leidde tot een uitspraak van de Raad van State op 19 juni 2002²³. Daarin werd het schip aangemerkt als een gevaarlijke afvalstof ('rode lijst afvalstof'), vanwege de aanzienlijke hoeveelheden asbest die zich in de constructie van het schip bevonden. Deze uitspraak van de Raad van State, die is voortgevloeid uit de handhavende actie van de inspectie, had een belangrijke gevolg: voortaan vielen sloopschepen met aanzienlijke hoeveelheden asbest in de constructie onder het regime van de rode lijst afvalstoffen van de Europese regels voor het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

Na verschillende rechtszaken trokken de eigenaren van de Sandrien hun handen van het schip af. Dit had tot gevolg dat de Nederlandse overheid met het probleem bleef zitten. In het geval van de Sandrien was er een acuut milieuprobleem, omdat het schip in een zeer slechte staat verkeerde, wat leidde tot verontreiniging van het oppervlaktewater. De Sandrien is in Nederland gesloopt op kosten van VROM (ruim € 2 miljoen).

¹⁹ UNEP coördineert de milieuoactiviteiten van de VN. UNEP beheert de implementatie van verschillende internationale verdragen, waaronder de Bazelconventie (zie volgende paragraaf).

²⁰ De IMO is een VN-organisatie die zich bezig houdt met de belangen van de scheepvaart in alle mogelijke facetten. Eén daarvan is het milieu. Het bekendste verdrag op dit gebied is bekend onder de naam Marpol, gericht op het voorkomen van vervuiling van zeeën en oceanen.

²¹ De ILO is een VN-organisatie die opkomt voor de belangen van werknemers en die zich verzet tegen slechte arbeidsomstandigheden, misbruik, uitbuiting, kinderarbeid etc. De ILO heeft een richtlijn opgesteld voor het slopen van zeeschepen.

²² Bron: nota directie SAS juli 2002

²³ Uitspraak LJN: AE4310 200105168/2

4.5 REGELGEVING VOOR INTERNATIONAAL TRANSPORT VAN AFVAL

De uitspraak van de Raad van State in juni 2002 naar aanleiding van de Sandrien, is een bron van kennis en daarmee belangrijk in de casus Otapan. De problematiek van sloopschepen kon niet meer los gezien worden van de internationale regels voor het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. In 4.5 worden de relevante regels op dit terrein op hoofdlijnen toegelicht. De commissie heeft de uitleg van de EVOA-regels getoetst bij twee onafhankelijke juridische deskundigen. De rapportage van hen is in bijlage 5 opgenomen.

4.5.1 INTERNATIONALE REGELS

Bazelconventie

De Bazelconventie is een VN overeenkomst van 30 maart 1989 om het internationale vervoer en de verwijdering van gevaarlijk afval voor mens, milieu en dier te beheersen. Uitgangspunt was dat geïndustrialiseerde landen niet langer hun schepen en scheepsafval naar ontwikkelingslanden zouden transporteren. Het verdrag bevat afspraken over internationale afvaltransporten, zoals:

- Gevaarlijk afval mag alleen worden uitgevoerd als het land van bestemming toestemming geeft voor invoer. Uitvoer naar landen die het verdrag niet hebben ondertekend is niet toegestaan;
- Als een overbrenging heeft plaatsgevonden en later blijkt dat het afval in het land van bestemming niet milieuverantwoord kan worden verwerkt, moet het land van verzending het afval terugnemen (het return to sender-principe).

OESO besluit

Op 22 maart 1992 heeft de OESO- Raad een besluit²⁴ genomen over het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing (hiermee is bedoeld het recyclen van afvalstoffen, in tegenstelling tot het verwijderen door middel van bijvoorbeeld storten). De EG heeft aan dit besluit haar goedkeuring gehecht. Dit Besluit regelt het transport van voor nuttige toepassing geschikte afvalstoffen die de grenzen van de OESO-landen passeren. Het OESO-besluit maakte een onderscheid tussen een groene, een oranje en een rode lijst van afvalstoffen. Dit systeem vormde de basis voor het EVOA-systeem van gekleurde lijsten van afvalstoffen.

4.5.2 EUROPESE REGELS

Europese Kaderrichtlijn voor afvalstoffen

Sinds 15 juli 1975 is een Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen van kracht. Op 19 november 2008 is deze Kaderrichtlijn vervangen, na veel wijzigingen te hebben ondergaan. De nieuwe Kaderrichtlijn is in Nederland verankerd in de Wet Milieubeheer (hoofdstuk 10, Afvalstoffen). Het beleidsmatige deel van de eerste kaderrichtlijn is vertaald in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP), waarover later meer. Wijziging van het LAP als gevolg van de Kaderrichtlijn uit 2008 vindt in de eerste helft van 2013 plaats.

Europese Verordening en ministeriële regeling

In 1993 heeft de Raad van Ministers van de EEG de Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) vastgesteld. Deze verordening (259/93) trad op 9 februari 1993 in werking en was van toepassing per 6 mei 1994. Het doel van de EVOA is de bescherming van het milieu. De EVOA schrijft de procedures voor om afvalstoffen te mogen en te kunnen overbrengen naar andere landen waar zij worden verwerkt (verwijderd of nuttig toegepast).

Per 12 juli 2007 trad de Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) in werking, die Verordening EEG nr. 259/93 vervangt. De EVOA geeft lidstaten op bepaalde terreinen de ruimte tot uitwerking op nationaal niveau. Nederland heeft dit gedaan in de Regeling EG-Verordening overbrenging van afvalstoffen

²⁴ Het OESO besluit van 30 maart 1992, gewijzigd bij Besluit (C (2001) 107 def. van de OESO-Raad inzake herziening van besluit C(92) 39 def. Betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen voor nuttige toepassing.

(Regeling EVOA), die eveneens op 12 juli 2007 in werking trad. De Regeling bevat regels over de te stellen financiële zekerheid, het contract tussen de kennisgever en de ontvanger en enkele administratieve bepalingen. De ontvanger is de persoon of onderneming onder de rechtsmacht van het land van bestemming naar wie of waarnaar de afvalstoffen voor nuttige toepassing of verwijdering worden overgebracht. Bij besluit van 21 september 2009²⁵ is de Regeling gewijzigd, waarbij bepalingen werden opgenomen voor verlaging van de te stellen financiële zekerheid en vooraf goedgekeurde inrichtingen.

Centraal in de EVOA staat een systeem van kennisgevingen (meldingen) waarbij de eigenaar van de afvalstof een kennisgeving van het voorgenomen grensoverschrijdende transport indient bij de bevoegde autoriteit van het land waarin het afval zich bevindt. Op die kennisgeving geeft hij onder meer aan om welke afvalstof het gaat, wat het doel is van het transport (verwijdering of nuttige toepassing), waar het afval naar toe gaat, en de periode waarbinnen het transport plaatsvindt. De kennisgeving wordt door de autoriteit van het land van verzending doorgestuurd naar de autoriteit van het ontvangende land, die aan de hand van de informatie op de kennisgeving beoordeelt of hij toestemming verleent of bezwaar maakt tegen de overbrenging van het afval.

Kern is dat er op een beheerste manier wordt omgegaan met het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen voor 'nuttige toepassing' of voor 'verwijdering'. Bij de oorspronkelijke verordening is een bijlage gevoegd met drie lijsten waarop afvalstoffen zijn opgenomen: de groene, oranje en rode lijst. Voor groene lijst afvalstoffen is geen kennisgeving nodig, voor de andere afvalstoffen wel. Sloopschepen zijn opgenomen op de groene lijst, maar er is een uitzondering gemaakt voor sloopschepen die met aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen verontreinigd zijn. Dan moet een sloopschip beschouwd worden als een gevaarlijke afvalstof (rode lijst) en is er wel een kennisgevingsprocedure voorgeschreven. In de nieuwe EVOA wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen groene lijst en oranje lijst afvalstoffen

In de EVOA is voorzien in het stellen van een borg door de kennisgever. Deze borg is bedoeld om de kosten van retourvervoer, verwijdering of nuttige toepassing te dekken in het geval dat de bevoegde autoriteit van het land van verzending de afvalstoffen moet terugnemen.

Voor de Otapan-casus is het essentieel dat de EVOA uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen naar andere landen (dan de lidstaten) verbiedt op grond van artikel 14²⁶. Uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing naar andere landen is toegestaan, tenzij de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in het ontvangende land niet met milieuhygiënisch verantwoorde methoden zullen worden beheerd. Ook in dat geval kan de autoriteit van verzending besluiten de vergunning te weigeren.

De lidstaten zijn verplicht om de uitvoering van de EVOA te controleren en om de EVOA te handhaven.

4.5.3 NATIONALE REGELS EN BELEIDSPANNEN

Vanaf 1996 is de verantwoordelijkheid voor sturing op het onderwerp afvalstoffen belegd bij de minister van VROM. De Wet milieubeheer (art. 10.3 tot en met 10.14) en diverse internationale richtlijnen verplichten Nederland om periodiek één of meer afvalbeheerplannen op te stellen.

In het landelijk afvalbeheerplan (LAP) is aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

In de periode 2001-2007 was het LAP 2002-2012 van toepassing. Het LAP 2002-2012 bestaat uit een beleidskader en sectorplannen. In het beleidskader is een toetsingskader in- en uitvoer opgenomen. Het LAP is het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in-, uit- en

²⁵ Staatscourant 2009, Nr. 14425 van 29 september 2009

²⁶ met uitzondering van de EVA-landen (Europese Vrijhandelsassociatie), te weten Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland – Europese landen die geen lid zijn van de EU, maar wel partij waren bij het Verdrag van Bazel.

doorvoer van afvalstoffen op grond van de EVOA en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van (gevaarlijke) afvalstoffen.

4.5.4 RELEVANTE UITSPRAKEN

Raad van State 19 juni 2002

De uitspraak van de Raad van State op 19 juni 2002²⁷ over de Sandrien was belangrijk in relatie tot de Otapan-casus, omdat deze uitspraak van toepassing was op alle sloopschepen met aanzienlijke hoeveelheden asbest in de constructie. Deze dienden als rode lijst afvalstof te worden beschouwd. Dergelijke sloopschepen vielen onder de kennisgevingsplicht van de EVOA. Daarnaast was artikel 14 van de toen geldende verordening (verbod op grensoverschrijdend transport naar OESO-landen voor voor verwijdering bestemde afvalstoffen) van toepassing op verontreinigde sloopschepen, omdat deze in zijn geheel als afvalstof was aangemerkt.

Europese Hof 3 april 2003

Het Europese Hof bepaalde dat *“alleen de kwalificatie van de eerste behandeling die de afvalstoffen na hun overbrenging moeten ondergaan, relevant [is] om het doel van die overbrenging te bepalen.”* Deze uitspraak is relevant in de Otapan-casus, omdat de ongesaneerde Otapan na transport eerst zou moeten worden ontdaan van het asbest. Het ontdoen van asbest is een verwijderingshandeling, omdat asbest geen recyclebare stof is. In combinatie met artikel 14 van de EVOA, was transport van de ongesaneerde Otapan naar OESO-landen verboden, omdat de eerste handeling na het transport een verwijderingshandeling zou zijn.

4.6 ORGANISATORISCHE INRICHTING VAN UITVOERING VAN DE EVOA

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de uitvoering van de EVOA in Nederland was georganiseerd in de periode 2001-2007. Hierbij waren verschillende organisatie-eenheden betrokken. Daarbij is een onderscheid aan te brengen tussen de beleidsverantwoordelijkheid, de uitvoering van de EVOA en het toezicht en inspectie op de werking van de EVOA.

4.6.1 DE BELEIDSVERANTWOORDELIJKHEID

Binnen het Ministerie van VROM was de beleidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EVOA belegd bij het Directoraat Generaal Milieu (DGM). Tot en met 2004 was de uitvoering van werkzaamheden die verband hielden met de uitvoering van de EVOA (de afwikkeling van de kennisgevingen ondergebracht bij het Internationaal Meldpunt Afvalstoffen. Deze taak werd in opdracht van DGM uitgevoerd door een particulier adviesbureau. Vanaf 1 januari 2005 is de uitvoering van de portefeuille Afvalstoffen onder gebracht bij SN, waaronder de uitvoering van de EVOA.

Formeel is er sprake van mandatering aan SN, vastgelegd in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging SN Afvalstoffen²⁸. Vanaf dat moment had de Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling (SAS) binnen DGM de beleidsmatige taak: *'het ontwikkelen van milieubeleid inzake het beheersen van risico's voor mens en milieu bij het omgaan met stoffen, afvalstoffen, radioactieve stoffen en straling en met genetisch gemodificeerde organismen'*.

Binnen de directie SAS was één medewerker belast met de EVOA-coördinatie en één medewerker had als taak de coördinatie van de ontwikkeling en actualisering van het LAP. Daarnaast had een medewerker het Verdrag van Basel in de portefeuille. Het toezicht op de uitvoering door SN, conform de opdrachtverlening, was niet formeel belegd binnen de directie.

²⁷ Uitspraak LJN: AE4310 200105168/2

²⁸ Staatscourant 23 november 2004, nr 226, zoals nadien gewijzigd Staatscourant 6-03-2006, nr 46, Staatscourant 31 augustus 2007, nr 168

4.6.2 DE UITVOERINGSVERANTWOORDELIJKHEID

Zoals blijkt uit 4.6.1 werden vanaf 1 januari 2005 de uitvoerende EVOA taken overgeheveld naar SN. Om een en ander te kunnen realiseren, is in de zomer van 2004 begonnen met de werving en selectie van een nieuw team binnen SN. In eerste instantie is in september 2004 gestart met een kernteam van nieuwe medewerkers die van DGM/SAS naar SN zijn overgestapt om de voor de uitvoering van de EVOA noodzakelijke kennis en expertise in te brengen. Daarnaast zijn er eind 2004 nieuwe medewerkers van buiten SN geworven. Alle medewerkers volgden een intensief trainingsprogramma zowel op procedureel als inhoudelijk vlak.

In december 2004 bracht SN op verzoek van de directie SAS een offerte uit voor de uitvoering van een aantal taken op het gebied van Afvalstoffenbeheer waaronder de EVOA. Daarin werd vastgelegd welke specifieke taken in het kader van de EVOA verricht moesten worden. Doel was de taken van SAS aan SN over te dragen en daarbij een inhoudelijke kwaliteitsslag te maken. Tevens kon SAS op deze wijze een bezuinigingstaakstelling realiseren.²⁹

In de inleiding van de offerte voor 2005 werd gesteld dat dit belangrijke project voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer als een avontuur moest worden beschouwd. VROM plaatste de uitvoering op afstand, SN moest een 'goed gevoel ontwikkelen voor de beleidsmatige aspecten van Uitvoering Afvalbeheer.'³⁰ Het jaar 2005 werd door alle betrokkenen als een leerjaar beschouwd waarin veel overleg moest gaan plaatsvinden over wederzijdse wensen en eisen. In de offerte werd aangegeven dat het op dat moment nog niet mogelijk was om tot in detail vast te leggen hoe beide partijen in dit speelveld zouden opereren. Het thema scheiding van beleid en uitvoering zou in 2005 expliciet op de agenda van het onderling overleg zou worden geplaatst. Daarbij ging het om vragen als: 'wie zijn de wederzijdse aanspreekpunten' en 'wanneer, hoe vaak en op welk niveau vindt er overleg plaats'.³¹

De werkzaamheden binnen SN geschieden aan de hand van werkinstructies en handboeken die vooraf waren goedgekeurd door de Directie SAS. Het Handboek 2005 bevatte geen specifieke uitwerking van een handelwijze bij sloopschepen. In dat jaar ontving SN de eerste kennisgevingen voor transport van de Otapan.

De offertes in de volgende jaren waren sterk gericht op het verhogen van efficiency en het terugdringen van de behandeltijd van de kennisgevingen. Het controleren en registreren van de kennisgevingen werd als een administratieve zaak beschouwd.

4.6.3 TOEZICHT EN INSPECTIE

In Nederland was het toezicht op de EVOA tot 1 januari 2002 neergelegd bij de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) van het Ministerie van VROM. Deze handhavingstaak werd in samenwerking met de zogenaamde netwerkpartners (het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), Douane, Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en regio politie korpsen) uitgevoerd. De IMH was regionaal georganiseerd. Elke regionale directie bestond uit een aantal afdelingen. De handhaving van de EVOA was een taak van de (regionale) afdeling Afval binnen de IMH. Na de vorming van de VROM-Inspectie (VI) per 1 januari 2002 werd gesproken over regiokantoren. Binnen deze regiokantoren bleef de afdeling Afval verantwoordelijk voor de handhaving van de EVOA.

Om de uniformiteit in de handhaving van de EVOA te bevorderen is in 1999 de Handhavings- en Uitvoerings-Methode voor de EVOA (HUMEVOA) vastgesteld. In 2003 werd vastgesteld dat de HUMEVOA verouderd was en dat deze ruimte overliet voor interpretatieverschillen bij de handhaving van de EVOA. Daarop is een project gestart om te komen tot een nieuwe VROM-Inspectieprocedure voor de EVOA (VIP EVOA). Deze nieuwe VIP

²⁹ Offerte 2004, blz.5

³⁰ Offerte 2004, blz.5

³¹ Offerte 2004, blz.15

EVOA is op 1 maart 2005 vastgesteld. De HUMEVOA en VIP EVOA bevatten een inventarisatie van mogelijke overtredingen, waarbij was aangegeven welke acties op de verschillende overtredingen dienden te volgen. Hierbij werden zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke acties beschreven. Vanaf 2005 werd vanuit de nalevingsstrategie (NLS) meer op basis van prioriteiten gewerkt. Door middel van een prioriteitenbrief werden deze prioriteiten ook aan handhavingpartners kenbaar gemaakt. Deze prioriteiten geven aan op welke afvalstoffen het toezicht en de handhaving werden gefocused.

4.7 VISIES OP INSPECTIE EN TOEZICHT

Rijksbeleid ten aanzien van toezicht

In de visies van de kabinetten over toezicht in 2001 en 2005 neemt het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving een belangrijke plaats in. In beide visies worden elementen als onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit benadrukt. In de visie van 2001 wordt specifiek ingegaan op de organisatieculturele aspecten van toezicht, in de visie van 2005 ligt de nadruk op maatwerk in toezicht.

Visie VI op toezicht

Bij brief van 24 september 2001 is de 6e halfjaarlijkse voortgangsrapportage milieuwethandhaving aan de Kamer gezonden³². Hierin was aangegeven dat de nieuw op te richten IG-VROM op drie grondslagen beruiste, te weten ten eerste de één-loket-gedachte, ten tweede een duidelijke scheiding tussen beleid en handhaving en tenslotte versterking van de handhaving. Opgemerkt werd dat de handhavingstrategie gericht was op efficiënter en effectiever handhaven. Verhoging van rendement van controles was onderdeel van deze strategie.

Na de vorming van de VI in 2002 heeft de VI de strategie, het toezichtbeleid en de werkwijze geformuleerd in documenten als het "Missie/Visie/Ambitie-document 2003-2006" uit januari 2002 en het rapport "Naleving VROM-beleid en wet- en regelgeving, een kwestie van aanpakken"³³, waarin de missie verder was uitgewerkt. Dit waren uitwerkingen van de kabinetsvisie "Kaderstellende visie op toezicht". De nalevingstrategie werd op 31 januari 2003 goedgekeurd door de bestuursraad VROM.

In het kader van de VROM nalevingstrategie werden de werkzaamheden van de VROM Inspectie in een notitie van december 2003³⁴ ingedeeld in twee categorieën:

- Het systematisch toezicht op de wettelijke taken en beleidstoezeggingen: het van Binnen naar Buitenspoor, ofwel BiBu en
- Het van Buiten naar binnenspoor, ofwel BuBi.

BuBi werd als volgt gedefinieerd: *'Bij BuBi worden op basis van signalen van derden en eigen observaties van problemen in de samenleving op het VROM-terrein, waarbij de gezondheid, veiligheid en duurzaamheid in het geding zijn, geïdentificeerd en opgelost. Bij BuBi staat de oplossing van het probleem in de maatschappij op VROM terrein centraal.'*

In 2004 werd voor het werken aan BuBi's 40% van de tijd gereserveerd. De overige capaciteit was in te zetten op de naleving van regelgeving. De meerwaarde van BuBi was, volgens de notitie, dat:

1. de VI op deze manier aantoonbaar zou bijdragen aan de VROM Missie;
2. de VI bekendheid zou krijgen als een organisatie die de problemen van burgers, bedrijven en bestuurders serieus nam;
3. integraal en uniformer werken bevorderd zou worden.

In de bijlage van de notitie werden voorbeelden gegeven van situaties die wel en situaties die niet als BuBi aangemerkt werden. Hieruit blijkt dat het vergaren en afhandelen van meldingen die behoren tot geplande, reguliere toezichtstaken (bijvoorbeeld EVOA afvaltransporten) geen voorbeelden zijn van BuBi. Wel kan een

³² Kamerstukken 2001-2002, 22323, nr 57

³³ VROM-inspectie, directie bestuurszaken, maart 2003

³⁴ Werkwijze en verantwoordelijkheden bij BuBi, 19-12-2003, VROM-Inspectie.

achterliggend probleem aan de orde zijn, dat in het kader van BuBi verkend wordt. In de gesprekken werd aangegeven dat het oplossen van “het probleem Otapan” niet als een BuBi traject is gezien, vanwege de omvang van het probleem. Het BuBi-denken verklaarde wel, volgens de betrokkenen, dat de inspectie in bepaalde gevallen ook taken op zich nam die los stonden van de handhavingstaken.

De VROM Inspectie heeft begin 2006 een landelijk BuBi-team opgericht, dat zich bezig heeft gehouden met het behandelen en oplossen van ontvangen signalen die vanuit de maatschappij bij de Inspectie binnenkwamen. In het Jaarverslag 2007 van de VI werd opgemerkt dat “het oppakken van signalen dankzij het BuBi-team binnen de gehele VI is toegenomen. Het landelijk team is eind 2007 opgeheven, omdat daarmee de belangrijkste doelstelling is bereikt”.³⁵

4.8 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk zijn enkele achtergronden belicht om de acties vanuit het Ministerie van VROM en van SN in de Otapan-casus in de periode 2001-2007 te kunnen plaatsen en beoordelen. De commissie vat de belangrijkste punten hieruit samen:

- De politieke aandacht voor milieu nam na 2000 af, evenals de uitgaven aan milieu;
- Er was geringe ervaring met sloopschepen in Nederland;
- Er was Europese regelgeving voor het grensoverschrijdend transport van afval, waar verontreinigde sloopschepen onder vielen. De regels verboden transport van verontreinigde sloopschepen naar OESO-landen voor het verwijderen van oranje en rode lijst afvalstoffen. De regels boden geen ruimte of mogelijkheid voor situatieve oplossingen of afwijkende invulling door lidstaten;
- Uitspraken over de Europese regelgeving in juni 2002 (Raad van State) en april 2003 (Europese Hof) maakten duidelijk dat er geen interpretatieruimte was bij de toepassing van deze regels in geval van transport van verontreinigde sloopschepen.
- Er was een taakverdeling, maar er zat een onduidelijkheid in de driehoek Beleid, uitvoering en toezicht, omdat de inspectie niet alleen activiteiten verrichtte die voortvloeiden uit het handhaven van wet- en regelgeving (de toezichtsrol), maar ook activiteiten ontplooiden om problemen op te lossen (de inspectie als uitvoerder).

³⁵ Jaarverslag 2007, samenwerken voor de leefomgeving, VROM-Inspectie, pag. 44

5. FEITENRELAAS EN ANALYSE OTAPAN CASUS

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de feiten in de Otapan-casus en de analyse van de commissie op basis van haar beoordelingskader. In het feitenrelaas zijn vier tijdvakken onderscheiden op basis van het type actie door het ministerie en het dienstonderdeel dat daarin leidend was. In het eerste tijdvak was sprake van een handhavingsactie door de Inspectie van het Ministerie van VROM. In het tweede tijdvak startte de Inspectie van VROM een onderhandelingsproces. In het derde tijdvak trad SN op als behandelaar van ingediende kennisgevingen. Tijdens deze fase liep het onderhandelingsproces, waarin de VROM-Inspectie het voortouw had, nog door. Het vierde tijdvak betrof het terughalen en het gereed maken van het schip voor definitief vertrek naar en sloop in Turkije. In dit tijdvak was sprake van een projectaanpak, waarbij de leiding van het project was belegd bij de plaatsvervangend Inspecteur-Generaal van de VROM-Inspectie.

De volgende tijdvakken worden onderscheiden:

- Bestuursdwang (juni 2001 - augustus 2001) – par. 5.2;
- Onderhandelingen (september 2001 - augustus 2005) – par. 5.3;
- Behandeling van kennisgevingen en onderhandelingen (september 2005 - augustus 2006) – par. 5.4;
- Terughalen Otapan, saneren binnenzijde in Nederland, slopen in Turkije (september 2006 - november 2008) – par. 5.5

De commissie beschrijft per tijdvak de feiten en benoemt vervolgens de uit het dossier te herleiden besluiten en, voor zover mogelijk en relevant, de hierbij door de organisatie gemaakte afwegingen. Per tijdvak licht zij haar analyse toe, aan de hand van de factoren die in de verantwoording van het onderzoek zijn toegelicht (zie hoofdstuk 3), voor zover deze factoren relevant zijn in desbetreffend tijdvak. Per tijdvak worden de bevindingen samengevat.

Voor een uitgebreider feitenrelaas, inclusief de rapportages aan de bewindspersoon en de Tweede Kamer wordt verwezen naar bijlage 7. Deze bijlage bevat een reconstructie van de feiten inclusief verwijzingen naar bronmateriaal op basis van het dossieronderzoek.

In het tweede, maar met name het derde tijdvak speelde de toepassing van de EVOA - regels een belangrijke rol. Deze toepassing en het omgaan met rechterlijke uitspraken heeft de commissie ter beoordeling aan twee onafhankelijke juridische deskundigen voorgelegd. De belangrijkste bevindingen uit deze analyse zijn verwerkt in dit hoofdstuk en integraal opgenomen in bijlage 5. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen.

5.2 BESTUURSDWANG (JUNI 2001- AUGUSTUS 2001)

Feitenrelaas

Op 30 september 1999 meerde de Otapan aan bij het scheepsreparatiebedrijf Shipdock Amsterdam. De 167 meter lange Otapan is de voormalige Harry C. Webb, in 1965 opgeleverd door Verolme Verenigde Scheepswerven NV te Schiedam als dubbelwandige zwaveltanker, vanaf 1988 eigendom van Navimin³⁶. Het was de bedoeling dat aan het schip reparaties werden uitgevoerd.

Medio juni 2001 werd door het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam (GHA) en de douane gesignaleerd dat de bemanning van het schip bezig was asbest te verwijderen op een wijze die strijdig was met de Nederlandse regels voor asbestverwijdering en bepalingen over arbeidsomstandigheden. De douane lichtte onder meer de

³⁶ Navimin = Compania Naviera Minera del Golfo SA

regionale Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM Noord-West (IMH-NW) in en de Arbeidsinspectie (AI).

IMH-NW heeft op 28 juni 2001 het instrument spoedbestuursdwang ingezet voor het reinigen van het dek, waarmee beoogd werd het directe gevaar voor de gezondheid van de bemanning en de omgeving weg te nemen. IMH-NW liet de bemanning die dag onderbrengen in een hotel. Persoonlijke bezittingen, met uitzondering van schoongemaakte creditcards, moesten aan boord achtergelaten worden. Tegelijkertijd met de inzet van het bestuursrechtelijke instrument door IMH-NW, heeft het Openbaar Ministerie (OM) een strafrechtelijk traject gestart in de vorm van een strafrechtelijk onderzoek naar mogelijke strafbare feiten. De kapitein werd aangehouden, in hechtenis genomen en er werd proces verbaal gemaakt tegen de eigenaar. Tevens gelastte de Officier van Justitie de paspoorten van de bemanning in beslag te nemen.

Uit een fax van de Nederlandse ambassade te Mexico aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 20 juli 2001 bleek dat het optreden van de inspectie en het OM in Mexico tot grote commotie had geleid bij de scheepsliepvakbond en de autoriteiten. Zowel de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke acties werden toegeschreven aan de inspectie. De ambassade signaleerde dat het op de Mexicaanse betrokkenen zeer vreemd was overgekomen dat andere instanties dan de havenautoriteiten op een dergelijke manier tegen de bemanning waren opgetreden.

Na het signaleren van de asbestverwijdering, groeide het aantal partijen en diensten dat in de Amsterdamse haven overleg over deze kwestie voerde. De lokale autoriteiten (politie en stadsdeelraadvoorzitter) bleken geen duidelijk zicht te hebben op de gevaren voor de volksgezondheid in de omgeving. Dit leidde er onder meer toe dat de rampenstaf van de gemeente Amsterdam bijeen werd geroepen. Er ontstond een golf van publiciteit en onrust.

Op 6 juli 2001 heeft IMH-NW de bestuursdwang geëffectueerd, door opdracht te geven voor het schoonmaken van het dek. Op 31 augustus 2001 werd de schoonmaak van het schip afgerond. Er was 230 ton afvalmateriaal afgevoerd, waaronder 70 ton asbest. De kosten (1,2 miljoen gulden) werden door het ministerie van VROM betaald. Op 5 september 2001 is de bestuursdwang beëindigd.

Besluiten en overwegingen

IMH-NW heeft besloten tot inzet van spoedbestuursdwang opdat de asbestverontreiniging op het dek van de Otapan zou worden opgelost, waardoor de Otapan geen direct gevaar meer opleverde voor het milieu en de volksgezondheid.

Analyse

Organisatiestructuur

De bevoegdheidsverdeling op dit punt was helder. IMH-NW heeft de ernst van de asbestverontreiniging onderzocht en heeft, op basis van haar bevoegdheid, handhavend opgetreden. De gezondheids- en milieurisico's rechtvaardigden de inzet van het instrument spoedbestuursdwang.

Bij de uitvoering van de spoedbestuursdwang is niet vooraf stilgestaan bij het feit dat het een schip betrof dat onder Mexicaanse vlag voer en dat een en ander tot de nodige onrust in de Amsterdamse haven had geleid. Vanuit de hiërarchie is geen signaal afgegeven om rekening te houden met de specifieke omstandigheden.

Competenties en functie-invulling

Bij het toepassen van bestuursdwang op een schip dat onder internationale vlag vaart, moeten internationale afspraken worden gerespecteerd. Uit de stukken blijkt niet dat IMH-NW overleg heeft gehad met juristen van de centrale directies van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (met name vlaggestaatspecialisten) of de Scheepvaartinspectie bij het besluit om bestuursdwang toe te passen op een schip dat onder Mexicaanse vlag voer.

Bij de inzet van de bestuursdwang voor het reinigen van het dek was al duidelijk dat er nog een omvangrijke sanering van de binnenzijde nodig zou zijn. De bestuursdwang was dan ook van meet af aan te beschouwen als

een eerste stap in een proces, waarin veel zou afhangen van de relatie met de eigenaar van het schip. Uit de stukken blijkt niet dat bij het besluit voor het inzetten van bestuursdwang en het tegelijkertijd inzetten van een strafrechtelijk traject is meegewogen dat dit negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de relatie met de Mexicaanse eigenaar en de Mexicaanse autoriteiten, die men wel wilde aanspreken op de verantwoordelijkheid voor het schoonmaken van de Otapan aan de binnenzijde.

Informatie-uitwisseling

De IMH-NW heeft de minister geïnformeerd over de inzet van de bestuursdwang, nadat deze al was aangezegd. Formeel is de IMH-NW bevoegd om bestuursdwang in dergelijke situaties in te zetten, zonder hierover een besluit van de minister te vragen. In dit geval, waarin sprake was van een internationale context, (grote) onrust in de Amsterdamse haven, betrokkenheid van de lokale autoriteiten en een (aanzienlijk) financieel risico, had het meer in de rede gelegen om de minister vooraf te informeren over deze aanpak.

Bevindingen

Het inzetten van de bestuursdwang was, gelet op de omstandigheden, conform mandaat en van toepassing zijnde regels en is door de hiertoe bevoegde instantie uitgevoerd.

De wijze van toepassen van de bestuursdwang heeft de relatie met de Mexicaanse autoriteiten en eigenaar negatief beïnvloed. Dit had gevolgen voor het vervolgtraject, waarin men de eigenaar wilde aanspreken op diens verantwoordelijkheid voor het schoonmaken van de Otapan aan de binnenzijde.

Het politieke en financiële risico dat in dit stadium van de casus al viel te onderkennen, heeft er niet toe geleid dat hoger leidinggevenden zijn overgegaan tot actieve sturing op dit dossier.

5.3 ONDERHANDELINGEN (SEPTEMBER 2001- AUGUSTUS 2005)

Feitenrelaas

Na het saneren van het dek, startte een overleg met partijen in de Amsterdamse haven (het Gemeentelijk Havenbedrijf, de Milieudienst Amsterdam, de stadsdeelraad Noord en de KLPD) en IMH-NW (vertegenwoordiging uit de Afdeling Stoffen en producten). De volgende stap was het saneren van de binnenzijde van het schip. De losse asbestvezels bevonden zich in de accommodatie van de bemanning en in ruimtes die nodig waren voor het gebruik van het schip (machinekamer en stuurhut). Uitgangspunt was dat de eigenaar verantwoordelijk was voor de sanering.

IMH-NW stelde vast dat er via het verhaal van kosten geen zicht meer was op een definitieve oplossing van de problematiek van de Otapan. Beslaglegging werd evenmin als een optie beschouwd wegens een ingeschatte negatieve boekwaarde van het schip. Daarnaast werd het een risico geacht dat de eigenaar het schip zou laten liggen, omdat het niet bruikbaar was, zonder eerst hoge kosten te maken. Dit zou op termijn ook tot problemen leiden. Uit een interne memo blijkt het besluit van IMH om niet verder over te gaan tot inzet van bestuursrechtelijke dwangmiddelen, maar om in te zetten op onderhandelingen met de eigenaar om deze tot actie te bewegen.

Na de vorming van de VROM Inspectie op 1 januari 2002 bleef de afdeling Stoffen en Producten van de regionale VI in Haarlem de casus Otapan behandelen. Eind februari 2002 won deze afdeling intern juridisch advies in over de toepassing van de EVOA-regels bij de afdeling Afval van diezelfde regionale VI. Deze afdeling was ook betrokken geweest bij de bestuursdwang van de Sandrien en concludeerde in deze interne memo dat sleep van de ongesaneerde Otapan naar Mexico (een OESO-land) verboden was op grond van artikel 14 van de EVOA, omdat de losse asbestvezels als rode lijst afvalstof moesten worden beoordeeld.

Op 12 april 2002 stemde de minister in met het voorstel om in de onderhandelingen zonodig de openstaande vordering van de kosten voor het saneren van het dek in het uiterste geval te kunnen intrekken. Op dat moment lag er een voorstel van de Mexicaanse autoriteiten om het schip naar Mexico te slepen voor reparatie

en mogelijk sloop. In de nota werd niet ingegaan op de conclusie van de geconsulteerde jurist dat de EVOA-regels transport van de ongesaneerde Otapan naar Mexico verboden.

In juni 2002 werd tijdens het ambtelijk overleg met betrokkenen in de Amsterdamse haven gesproken over een voorstel van de scheepswerf in Amsterdam om zowel de Sandrien als de Otapan voor een lump-sumbedrag te slopen, onder voorwaarde dat deze asbestvrij werden aangeleverd. In dat verband kwam aan de orde dat er een asbestinventarisatie moest worden uitgevoerd. Eind augustus 2002 gaf de VI een opdracht aan een asbestverwijderingsbedrijf voor het uitvoeren van een Quick Scan. De aangetroffen hoeveelheden asbest werden in de rapportage van het bedrijf uitgedrukt in oppervlakte-, lengte-, en inhoudsmaten, niet in gewichtseenheden. Op basis van deze gegevens werd ingeschat dat alleen al voor de asbestsanering rekening moest worden gehouden met een kostenpost van € 2,7 mln en dat de totale kosten voor sloop en sanering € 4,2 mln. zouden kunnen gaan bedragen.

Op 23 augustus 2002 informeerde de IG de nieuwe bewindslieden over de Sandrien en de Otapan. Over de Sandrien werd gemeld dat de eigenaar de handen van het schip had afgetrokken. Wat betreft de Otapan werd de keuze voor onderhandelingen in plaats van inzet van dwangmiddelen toegelicht. Er werd een organisatorisch voorstel gedaan: een expert inhuren die eerst grondig de zaak en oplossingsmogelijkheden alsmede kosten hiervan in kaart bracht (dit had de voorkeur van de beleidsdirectie) of de VI laten doorgaan op de ingezette weg (dit laatste genoot de voorkeur van de VI).

Over de Otapan werd gemeld dat twee opties werden onderzocht:

- Het slepen van het schip naar Mexico alwaar sloop of 'recycling' op een milieuverantwoorde wijze zou moeten plaatsvinden;
- Sloop in Nederland (door het scheepsreparatiebedrijf waar de Otapan lag afgemeerd).

De nota refereerde niet aan het interne juridische advies, zoals vastgelegd in de interne memo van de afdeling Afval van de Regionale Inspectie van maart 2002 dat transport van de ongesaneerde Otapan naar Mexico verboden was op grond van de EVOA. De uitspraak van de Raad van State over de Sandrien, die vanwege de aanzienlijke hoeveelheden asbest in de constructie als rode lijst afvalstof moest worden beschouwd, was wel opgenomen in de nota. Dit was het uitgangspunt geweest van de VI om transport van de Sandrien tegen te houden. Tegelijkertijd stelde de VI voor om de Otapan, die evenals de Sandrien asbest bevatte en dus ook als een rode lijst afvalstof moest worden beschouwd, naar Mexico te transporteren. In de nota werd niet ingegaan op de tegenstrijdigheid tussen deze twee benaderingen.

Zowel de minister als de staatssecretaris maakten opmerkingen op de nota. De minister schreef:

'1. Met mij bespreken;

2. Aandachtspunten:

voorkomen dat kosten van sloop van dit soort schepen op Nederlandse belastingbetaler worden afgewenteld; verantwoorde oplossing voor deze twee schepen treffen tegen minimale kosten.' Tevens schreef hij in de kantlijn *'Ik wil geen herhaling'*.

De staatssecretaris schreef: *'Graag onmiddellijk na mijn terugkomst uit Johannesburg bespreken'*

Vanaf 2003 is in nota's aan de staatssecretaris expliciet gemeld dat sloop naar Mexico van de ongesaneerde Otapan mogelijk was op grond van de EVOA, mits er goede afspraken werden gemaakt met de Mexicaanse partijen over de sanering in Mexico.

In april 2003 werd aan de staatssecretaris gevraagd in te stemmen met stappen in het onderhandelingsproces:

1. Het stellen van voorwaarden aan sloop naar Mexico;
2. de vordering uit de bestuursdwang kwijtschelden;
3. Bereidheid tonen tot een bijdrage in de kosten voor sloop. De grootte zou nader worden bepaald, maar zou maximaal 50% zijn.

De staatssecretaris stemde vooralsnog niet in met de bijdrage in de kosten voor sleep. Hij wilde eerst helderheid over de dekking van deze kosten.

In 2003 en 2004 was er weinig voortgang in de onderhandelingen. De Mexicaanse autoriteiten bleven Nederland aanspreken op de handhavingsacties in 2001.

Eind 2004 bleek dat Navimin, de eigenaar van de Otapan, aan de rand van een faillissement stond. Op 27 december 2004 kreeg de VI een mail van de firma Basilisk die meldde de nieuwe eigenaar van de Otapan te zijn geworden door verkrijging van recht van eerste hypotheek die op de Otapan berustte.

In januari 2005 mailde de VI aan de nieuwe eigenaar dat deze over de Otapan kon beschikken onder een aantal voorwaarden. Aangegeven werd dat het ministerie een aanzienlijk deel van de kosten voor het gereedmaken van het schip zou betalen, tevens zou de staatssecretaris geadviseerd worden een aanzienlijk deel van de sleepkosten naar de oostkust van Mexico op zich te nemen. Daarbij zou het ministerie de kosten van de sanering van € 550.000 kwijtschelden.

Het gerechtelijk onderzoek, dat in 2001 tegen Navimin was ingesteld vanwege de overtredingen van het asbestbesluit, leidde er toe dat op 15 maart 2005 namens de Officier van Justitie beslag werd gelegd op de Otapan. Dit beslag is op 18 maart 2005 weer opgeheven. De rechtbank van Amsterdam veroordeelde Navimin op 31 maart 2005 bij verstekvonnis voor milieuovertredingen waarbij de Otapan verbeurd werd verklaard. De rechter volgde daarbij niet de eis van het OM (geldboete van € 1.300.000, waarvan € 1.000.000 voorwaardelijk), aangezien de kans op betaling als 'nihil' werd geschat. Volgens de rechter was de verbeurdverklaring de enige reële optie. In het vonnis werd verwezen naar mogelijke kosten voor de verwijdering van asbest tussen € 3 en € 5 mln. De schrootopbrengst werd op € 3,7 mln. gewaardeerd.³⁷ Het vonnis werd op dat moment niet betekend.

Inmiddels was het de VI gelukt om een afspraak met de eigenaar te maken om met hem een zogenaamd 'informal agreement' overeen te komen. Dit gebeurde op 26 april 2005. Basilisk, de nieuwe eigenaar, trad op als vertegenwoordiger van Navimin, in afwachting van het formele eigendom van de Otapan. De informele overeenkomst behelsde een bijdrage van 50% door VROM in de sleepkosten en kwijtschelding van de kosten voor het schoonmaken van het dek (€ 550.000) en enkele voorwaarden van het ministerie, waaronder formele instemming van het ministerie met de bestemming van de Otapan en de verplichting aan Basilisk om ervoor te zorgen dat er een oplossing kwam voor de vorderingen van liggelden van de scheepswerf in Amsterdam, waarvoor een executoriaal beslag op de Otapan was gelegd.

Vanaf juni 2005 liet Basilisk zich vertegenwoordigen door de in Nederland gevestigde firma Technoalve. Deze bleek later tevens een potentiële koper in Turkije te vertegenwoordigen. Dit bracht een nieuwe optie in beeld: slepen van de Otapan naar Turkije om daar gesloopt te worden. Op 10 augustus 2005 mailde Basilisk naar de VI dat er inmiddels overeenstemming was bereikt met de Turkse koper over de prijs van de Otapan. Basilisk vroeg aan de VI om deze alternatieve bestemming te overwegen.

De VI wees Technoalve erop dat toestemming van het Ministerie van VROM voor sloop bij de Turkse werf niet voldoende was voor de uitvoer van de Otapan, maar dat er ook een procedure in het kader van de EVOA diende te worden doorlopen. Technoalve werd geadviseerd hierover contact op te nemen met SN.

Besluiten en overwegingen

De afdeling Stoffen en Producten van de IMH-NW besloot om zelf actie te ondernemen voor het vervolgtraject: nadat de bestuursdwang in 2001 was beëindigd, ontwikkelde zij een aanpak en nam de uitvoering ter hand door initiatief te nemen voor onderhandelingen. Het dossier bevat geen document waarin de overwegingen of argumenten zijn vastgelegd voor het beleggen van deze taak bij deze afdeling van de IMH-NW.

³⁷ Vonnis inzake Compania Naviera Del Golfo van 31-3-2005

Vanaf het voorjaar 2002 was bij de afdeling IMH-NW een intern juridisch advies, vastgelegd in een interne memo, bekend dat aangaf dat transport van de ongesaneerde Otapan naar een OESO-land, voor reparatie of sloop, verboden was op grond van de EVOA. Dit advies is in geen enkele nota aan bewindspersonen vermeld.

In april 2002 stemde de minister in met een voorstel voor onderhandelingen met de Mexicaanse eigenaar en daarbij zonodig de openstaande vordering van de kosten voor het saneren van het dek kwijt te schelden.

In augustus 2002 is aan de bewindslieden voorgesteld om een externe deskundige aan te trekken en op basis van een analyse een strategie te ontwikkelen, omdat VROM hiervoor niet over de juiste deskundigheid beschikte. Dit voorstel is om onbekende redenen niet overgenomen.

In april 2003 heeft de staatssecretaris ingestemd met stappen in het onderhandelingsproces, behalve met de stap om bij te dragen in de kosten van de sleep. Hij wilde eerst helderheid over de dekking van deze kosten.

Vanaf 2003 is in nota's aan de staatssecretaris expliciet gemeld dat sleep naar Mexico van de ongesaneerde Otapan mogelijk was op grond van de EVOA, mits er goede afspraken werden gemaakt met de Mexicaanse partijen over de sanering in Mexico.

In januari 2005 heeft de VI een voorstel gedaan aan de nieuwe eigenaar van de Otapan, waarbij is aangegeven dat ambtelijk zal worden meegewerkt aan sleep van de Otapan naar Mexico, het kwijtschelden van de vordering van € 550.000 en het betalen van een aanzienlijk deel van de voorbereidingskosten voor de sleep en een aanzienlijk deel van de sleepkosten. Er is over dit laatste punt van het voorstel geen expliciete instemming gevraagd van de staatssecretaris.

Het ministerie ondernam geen enkele actie naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 31 maart 2005, waarbij de Otapan verbeurd werd verklaard.

Op 26 april 2005 werd een informal agreement overeen gekomen tussen de VI, GHA en de eigenaar van de Otapan. Er is niet vooraf schriftelijk instemming van staatssecretaris gevraagd over het betalen van 50% van de sleepkosten. Deze concept overeenkomst uit 2005 is nooit ondertekend. De concept overeenkomst was onder de opschortende werking van instemming door de staatssecretaris opgesteld.

Analyse

Beleid

Het internationale beleid voor sloopschepen en transport van afval heeft bij de aanpak voor het vervolgtraject in die zin invloed gehad, dat men zich ervan bewust was dat voorkomen moest worden dat de eigenaar het schip op een onbekende bestemming zou laten slopen.

Wet- en regelgeving

Blijkens EEG 259/93, titel IV, hoofdstuk A, artikel 14 was transport van de ongesaneerde Otapan naar een OESO-land door de EVOA verboden. De EVOA gaf geen ruimte of mogelijkheden om van dit verbod af te wijken. De uitspraak van de Raad van State over de Sandrien in februari 2002, die voortvloeide uit een handhavingsactie van de VI, en die van het Europese Hof in april 2003 konden ook niet anders dan tot de conclusie leiden, dan dat transport van de ongesaneerde Otapan naar Mexico in strijd was met de EVOA-regels.

Binnen de VI werden deze regels niet toegepast. Uit een interne memo bleek dat er tot 2004 op medewerkersniveau het besef is geweest dat de EVOA-regels transport van de Otapan verboden, als het voor sloop naar Mexico ging. Men dacht dat het anders lag indien het met asbest verontreinigd schip in Mexico zou worden gerepareerd. De commissie heeft deze opvatting getoetst bij de juridisch deskundigen. Zij geven aan dat de EVOA het transport ook verbood indien het doel van het transport 'uitvoer van een met asbest verontreinigd schip voor reparatie in het land van bestemming' was.

Na 2004 is binnen de VI gewerkt vanuit de redenering dat de EVOA uitvoer toestond, mits de sanering en sloop op de plaats van bestemming op een milieuverantwoorde manier plaatsvond. Ook dit uitgangspunt heeft de

commissie getoetst bij de juridisch deskundigen. Zij geven aan dat de verbodbepaling in de EVOA geen ruimte laat voor deze redenering.

Dat er in de uitvoering sprake is geweest van een onjuiste toepassing van de EVOA-regels, kan niet worden geweten aan onduidelijkheid van de regels. Een verklaring kan volgens de commissie zijn dat de eis om tot een financieel gunstige oplossing te komen, geleid heeft tot een situationele toepassing van de regels, waar de EVOA echter geen ruimte voor bood.

Organisatiestructuur

Geen helderheid over taakverantwoordelijkheid met als gevolg rolvermenging

In 2002 heeft een afdeling van de regionaal georganiseerde IMH / VI te Haarlem het zoeken naar een oplossing voor het probleem Otapan opgepakt. Deze afdeling heeft hiermee een uitvoerende en adviserende rol op zich genomen. Zoals uit de context (hoofdstuk 4) blijkt, werd vanaf 2003 binnen de planningsystematiek van de regionale inspectie gewerkt met het zogenaamde Bubi-principe (van buiten naar binnen). Dit kan verklaren dat er binnen de hiërarchie geen vragen zijn gesteld over het feit dat de inspectie naast de handhavende rol ook de rol van probleemoplosser op zich nam.

Het oppakken van deze rol door de afdeling van de VI kon plaatsvinden omdat het oplossen van een incidenteel uitvoeringsprobleem formeel niet binnen de organisatie belegd was. Bij deze VI-vestiging had men ervaring opgedaan met de Sandrien. De afdeling heeft niet bespreekbaar gemaakt waar de verantwoordelijkheid voor dit dossier en het dossier Otapan elders binnen het ministerie zou moeten worden belegd.

Er heeft bij de Inspectie, noch bij de leiding van het ministerie een afweging plaatsgevonden of de Inspectie, die belast was met de handhaving van de EVOA, in conflict kon komen met deze taak door het voortouw te nemen bij en daarmee verantwoordelijk te worden voor het vinden van een oplossing van het probleem Otapan.

Politieke gevoeligheid van het onderwerp leidde niet tot directe aansturing op hoger niveau

De politieke gevoeligheid van het onderwerp, die wel werd onderkend door de afdeling van de VI, heeft niet tot organisatorische consequenties heeft geleid. De betrokken afdeling van de VI noch de ambtelijke en politieke top van het ministerie hebben stappen ondernomen om de aanpak van het probleem op een adequate manier aan te pakken. In dit geval zou een projectmatige aanpak in de rede hebben gelegen, waarbij er specifieke afspraken zouden zijn gemaakt over inhoudelijke zaken (zoals randvoorwaarden waar het resultaat aan moest voldoen) en procesmatige zaken (zoals multidisciplinaire aanpak en het structureel terugkoppelen tijdens proces). Bij de komst van nieuwe bewindspersonen in 2002 is hiertoe wel een voorstel gedaan, maar hier is blijkaar niet voor gekozen. Uit het dossier blijkt niet dat er een expliciete keuze is gemaakt, noch dat de afweging bij de gemaakte keuze is onderbouwd.

Projectsturing

Geen projectmatige aansturing

Binnen de regionale afdeling van de VI werd de verantwoordelijkheid belegd voor de dossiers Sandrien en Otapan. Dit betekende echter niet dat er sprake is geweest van aanwezigheid van een projectorganisatie. Er zijn in het dossier geen indicaties van een project aangetroffen, zoals beschrijvingen van een projectorganisatie, projectleiding, bijbehorende check en balances, mandaten, taken, bevoegdheden en afspraken. Het dossier bevat geen vastleggingen van verantwoordelijkheden binnen een projectorganisatie. Ook blijkt niet uit het dossier dat er sprake was van een expliciete hiërarchische verankering en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de regie op het geheel.

De commissie heeft uit het dossier niet waargenomen dat de leiding van het ministerie (IG, DGM, SG) invloed heeft uitgeoefend op de aanpak van dit politiek gevoelige onderwerp. Uit het dossier blijkt niet dat er gestuurd is op onderhandelingsresultaten. In de gevoerde gesprekken in het kader van de onderzoeksfases 2 en 3 werd door geïnterviewden (ongevraagd) opgemerkt dat de Otapan in die periode slecht een van de vele probleemdossiers was.

Bevoegdheden onduidelijk

De afdeling van de VI had geen duidelijke formele bevoegdheden om namens het ministerie onderhandelingen te voeren met een private partij, maar heeft daar, volgens de geldende besluitvormingsprocedures, mandaat voor gevraagd bij de leidinggevend en bij de bewindspersoon. Gaandeweg het proces werden er voorstellen aan de eigenaar van de Otapan gedaan, waarover de bewindspersoon nog geen besluit had genomen. De concept overeenkomst met de eigenaar was door de VI opgesteld onder de opschortende voorwaarde van instemming door de staatssecretaris.

Ontbreken van afspraken over het uitwisselen van informatie

Uit het dossier blijkt dat er op ad-hoc basis afstemming plaatsvond tussen de VI en de beleidsdirectie SAS. In de organisatiestructuur was niet voorzien in afspraken tussen VI en SAS over uitvoering, omdat uitvoering voor beide geen reguliere taak was. Er was geen formele basis voor het uitwisselen van informatie, ook niet als het om de uitvoering van een politiek gevoelig onderwerp ging.

Daar kwam bij dat na het aantreden van een nieuwe regering in 2002, zo blijkt uit de nota van beleidsdirectie SAS aan de staatssecretaris van 10 oktober 2002, er een takendiscussie is gevoerd over de rol en inzet van VROM op het dossier sloopschepen. De beleidsdirectie had hierbij ingezet op het staken van inzet vanuit VROM op het dossier sloopschepen terwijl de VI van mening was deze inzet te continueren.

*Processturing**Geen risico-inschatting vooraf, onvoldoende controlemomenten ingebouwd*

Bij aanvang van het proces (hoe het probleem Otapan op te lossen) is geen expliciete risico-inschatting gemaakt met het doel om op een beheersmatige manier met de eventuele risico's om te gaan, bijvoorbeeld door het inschakelen van externe expertise voor een second opinion.

Omdat de Mexicaanse eigenaar en de Mexicaanse autoriteiten grote kritiek hadden op het bestuurs- en strafrechtelijk optreden van de Nederlandse overheid was er sprake van een slechte uitgangspositie voor onderhandelingen. Dit gegeven heeft onvoldoende aandacht gehad bij de ontwikkeling van de aanpak.

In de nota aan de nieuwe bewindspersonen in juni 2002 heeft de beleidsdirectie een poging gedaan om met behulp van externe expertise een betere processturing aan te brengen, inclusief risico-inschatting. Hiertoe is echter niet besloten. Het besluit op basis van de voorgelegde nota is niet vastgelegd, de argumenten om de processturing te houden zoals hij was, zijn niet gedocumenteerd.

Uitvoering taken op laag niveau in de organisatie

De urgentie en politieke lading is in nota's aan de staatssecretaris wel aan de orde gekomen, maar dit heeft niet geleid tot een ingreep in de processturing door de ambtelijke en politieke leiding. De feitelijke processturing vond plaats op een relatief laag niveau in de organisatie (afdelingshoofd en medewerker op een regionaal kantoor van de inspectie).

Nota's gingen langs de verschillende leidinggevend en die, blijkens de parafen, het grosso-modo eens waren met de voorgestelde oplossingsrichting.

Besluitvorming weinig transparant

In de nota's die ter besluitvorming aan de bewindspersoon werden voorgelegd, werden in het begin van het proces verschillende opties voorgelegd, gaandeweg werden in de nota's minder alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven. Uit het dossier blijkt dat er beperkte vastlegging was van genomen besluiten en overwegingen van de bewindspersoon, anders dan een enkele aantekening op een document. De besluitvorming en de terugkoppeling aan de organisatie was weinig transparant.

Tekortkomingen in regels en procedures

Door het ontbreken van een vooraf ontwikkelde processturing voor dit specifieke proces, was men afhankelijk van de aanwezigheid en werking van beheersinstrumenten in de reguliere processturing. Op verschillende punten voorzag de reguliere processturing niet in procedures of waarborgen, waardoor de ruimte voor individueel en situationeel handelen relatief groot was. Voorbeelden zijn:

- er heeft geen juridische toets of second opinion op de uitleg van de EVOA-regels plaatsgevonden. De nota's aan de bewindspersoon bevatten wel een paraaf van de centrale juridische afdeling, maar deze bleek niet in te houden dat er een onafhankelijke juridische toets was uitgevoerd;
- er is niet gereageerd op de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank om de Otapan verbeurd te verklaren. Het is onduidelijk waarom dit niet gebeurd is. De reguliere processturing heeft niet gewaarborgd dat de gevolgen van deze uitspraak zijn geanalyseerd en dat is nagegaan of een actie van het ministerie naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraak nodig en/of zinvol was;
- Uitspraken van de Raad van State en het Europese Hof zijn niet toegepast. De reguliere processturing van het ministerie voorzag niet in voldoende waarborgen dat rechtelijke uitspraken werden geïmplementeerd in de uitvoering.

Geen extra waarborgen voor de beheersing van het proces door middel van projectsturing

Het ontbreken van een projectmatige manier van werken had mede tot gevolg dat men binnen de organisatie veel handelingsruimte hadden. Er waren vooraf geen afspraken gemaakt over regelmatige rapportages over status en ontwikkelingen. Betrokkenen stemden af en informeerden, wanneer zij dat nodig vonden. Er was geen controle op het behalen van een vooraf afgesproken resultaat binnen gestelde voorwaarden. Interne checks en balances waren in beperkte mate aanwezig. Er is niet gestuurd op tijd. De in 2002 gestarte onderhandelingen hebben in april 2005 geleid tot een informele overeenkomst.

Informatie-uitwisseling tussen betrokkenen

VI informeerde de beleidsdirectie ad hoc

Zoals hiervoor is aangegeven, waren er geen procedures of afspraken over timing, mate en wijze van informeren van de VI naar de beleidsdirectie. De commissie stelt op basis van het dossieronderzoek vast dat de VI de beleidsdirectie ad hoc en op informele basis heeft geïnformeerd.

Bewindspersoon werd ad hoc geïnformeerd

De bewindspersonen zijn tot het voorjaar 2003 schriftelijk regelmatig op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rond de Otapan. Daarna nam de frequentie van de schriftelijke informatievoorziening sterk af. Na november 2003 werd de staatssecretaris pas op 13 juni 2005 weer schriftelijk geïnformeerd. De aanleiding daarvoor waren een artikel in het Parool en Kamervragen daarover. Dit houdt in dat de bewindspersoon in de periode 2003-2005 niet stelselmatig schriftelijk proactief over cruciale punten is geïnformeerd³⁸. Het failliet gaan van de eigenaar eind 2004, de overname door een schuldsaneerder, de verbeurdverklaring in maart 2005 en het overeenkomen van een informele overeenkomst in april 2005 waren op zichzelf, naar de mening van de commissie, valide redenen om de staatssecretaris hiervan schriftelijk op de hoogte te stellen.

Bewindspersoon niet geïnformeerd over strijdigheid transport met EVOA-regels

Doordat op uitvoeringsniveau bij de inspectie en de beleidsdirectie het beeld bestond dat transport van de Otapan onder voorwaarden voldeed aan de EVOA-regels, is de bewindspersoon niet op de hoogte gebracht van het interne juridische advies waarin werd uiteengezet dat transport van de ongesaneerde Otapan naar een OESO land in strijd was met de EVOA-regels. Binnen de VI is met dit interne juridische advies (afgegeven door een andere afdeling van de regionale VI dan de afdeling binnen de VI die verantwoordelijk was voor het Otapan dossier) niets gedaan en is men ervan uit gegaan dat transport van de ongesaneerde Otapan naar een OESO land wel conform de EVOA regels mogelijk was.

Bewindspersoon onvoldoende geïnformeerd over risico's

Omdat in de nota's niet werd ingegaan op de risico's van de voorgestelde aanpak, heeft de bewindspersoon weinig inzicht in de risico's gehad en werd deze niet goed in staat gesteld om zelf onderbouwde keuzes te maken. De bewindspersoon stuurde op het voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de EVOA-regels, en het zoveel mogelijk beperken van de kosten. Aan de bewindspersoon is niet duidelijk gemaakt dat deze twee voorwaarden op gespannen voet met elkaar stonden. Het voldoen aan de EVOA regelgeving impliceerde dat

³⁸ Doordat over onderzoeksfase 1 geen gesprekken zijn gevoerd heeft de commissie niet kunnen vaststellen of en in hoeverre de bewindspersoon wel mondeling is geïnformeerd.

onderkend had moeten worden dat een ongesaneerde Otapan nooit had mogen worden getransporteerd naar een OESO-land en dat voorafgaand aan uitvoer eerst sanering in Nederland had moeten plaatsvinden, waarbij overigens de kans erg klein zou zijn dat de eigenaar de kosten van de sanering zou (gaan) betalen.

In de beginperiode na het uitoefenen van de bestuursdwang in 2001 is de bewindspersoon met regelmaat geïnformeerd dat de Otapan inwendig ernstig verontreinigd was met asbest. In 2003 werd verschillende malen schriftelijk aan de staatssecretaris gemeld dat de toestand van de Otapan hard achteruit ging, dat de asbestverontreiniging een potentieel risico voor de omgeving vormde en dat een snelle oplossing noodzakelijk was om problemen te voorkomen. De laatste mededelingen hieromtrent dateren van eind november 2003, erna is er schriftelijk niets meer aan de staatssecretaris gemeld over de toestand van het schip en de mogelijke risico's voor de omgeving.

Informereren Tweede Kamer

Informatie aan Tweede kamer reactief: tekortkomingen

Aan de Tweede Kamer is tussen maart 2002 en juli 2005 schriftelijk niets gemeld. De actieve informatieplicht van bewindspersonen naar de Tweede Kamer roept op tot het informeren van de Tweede Kamer over politiek gevoelige zaken. Het internationale afvalbeleid en beleid rondom sloopschepen had in de voorgaande jaren de belangstelling van de Tweede Kamer. Daarnaast ging het om een grote tanker in de Amsterdamse haven, waarbij verschillende risico's aan de orde waren, zoals een financieel risico en een (potentieel) omgevings- en gezondheidsrisico. Deze factoren rechtvaardigden het verstrekken van periodieke informatie aan de Tweede Kamer over de voortgang in de oplossing van het probleem.

Het ontbreken van een goede processturing kan verklaren waarom de Tweede Kamer reactief is geïnformeerd. Ook het niet signaleren van de politieke gevoeligheid van het onderwerp door de leidinggevendenden en het als gevolg daarvan niet op een hoger ambtelijk niveau leggen van de verantwoordelijkheid, is eveneens een verklarende factor.

Tweede Kamer niet geïnformeerd over strijdigheid transport met EVOA-regels

Leidinggevendenden en bewindspersonen zijn niet op de hoogte gebracht van het interne juridische advies dat uitvoer van de met asbest verontreinigde Otapan naar een OESO land strijdig was met de EVOA regels. Zij hebben derhalve niet kunnen aansturen op een second opinion, bijvoorbeeld door (interne of externe) juridische expertise. Men heeft er met het oog op de gecreëerde en voorgestelde oplossing vanuit de VI op vertrouwd dat de informatie vanuit de organisatie juist en volledig was. Dit verklaart dan ook waarom de Tweede Kamer hier niet over is geïnformeerd.

Tweede Kamer niet geïnformeerd over onderhandelingen met de eigenaar

In de informatie van juli 2005 aan de Tweede Kamer is aangegeven dat er overleg gaande was met de eigenaren van het schip en dat de kosten van de sanering in 2001 hierbij onderwerp van gesprek waren. Op grond van deze informatie zou verondersteld kunnen worden dat het ministerie door middel van overleg de kosten probeerde terug te krijgen. De praktijk was echter dat er sprake was van onderhandelingen met de eigenaren, waarbij de gemaakte kosten voor de sanering door het ministerie als onderhandelingsmiddel werden ingezet, naast het betalen van de helft van de sleepkosten te betalen. Dit werd niet gemeld aan de Tweede Kamer.

Tweede Kamer niet actueel geïnformeerd over de potentiële risico's van de Otapan voor de omgeving

De staatssecretaris meldde in juli 2005 desgevraagd aan de Tweede Kamer dat de Otapan geen risico vormde voor de omgeving. Uit het dossier blijkt niet dat de bewindspersoon medio 2005 voorafgaand aan het beantwoorden van deze kamervraag over de omgevingsrisico's van de Otapan schriftelijk is geïnformeerd. Wat wel uit het dossier kan worden afgeleid is dat in januari 2003 aan de bewindspersoon is gemeld dat "*de Otapan vormt met zijn grote asbestverontreiniging een potentieel risico voor de omgeving*". Ook in november 2003 werd in een nota aan de bewindspersoon gemeld dat "*de asbetsverontreiniging een potentieel risico vormde voor de omgeving*". Tevens wordt in deze nota gemeld dat "*de conditie van het schip gaat hard achteruit. Voorkomen moet worden dat het schip een gevaar gaat vormen voor zijn omgeving*". Ook meldt deze nota dat

uit een rapport van de KLPD bleek dat de voorzieningen die in 2001 waren getroffen om verspreiding van het asbest afkomstig van het schip te voorkomen, hun effectiviteit verliezen. Hieruit kan worden afgeleid dat er eind 2003 nog geen sprake is van een acuut gevaar voor de omgeving, maar dat dit wel als een potentieel risico werd gesignaleerd. Uit het dossier wordt niet duidelijk hoe de conditie van de Otapan zich tussen eind 2003 en medio 2005 heeft ontwikkeld en welke aanvullende maatregelen na eind 2003 zijn getroffen om de toen geconstateerde risico's af te dekken. Het is uit het dossier niet duidelijk geworden op basis van welke informatie en met welke mate van zekerheid de staatssecretaris de Tweede Kamer in juli 2005 kon beantwoorden dat de Otapan geen risico vormde voor de omgeving.

Competenties

De afdeling van de regionale dienst van IMH-NW heeft de aanpak van het probleem Otapan op zich genomen, als vervolgstap op een handhavingsactie. Voor de afdeling behoorde de uitvoering van deze vervolgstap, in het bijzonder het voeren van (internationale) onderhandelingen over oplossingsrichtingen, niet tot de gebruikelijke werkwijze. De afdeling was niet gewend om een aanpak te operationaliseren op grond van beleidsuitgangspunten. Daarnaast vraagt het voeren van onderhandelingen om andere competenties dan het toepassen van handhavingsinstrumenten. Reeds in augustus 2002 werd in een nota van de VI, afdeling Afval, onderkend dat bij ieder van de aangedragen oplossingsrichting "een externe deskundige ingeschakeld moet worden (een soort scheepsmakelaar), omdat VROM op dit terrein niet over de nodige expertise beschikt". Uit het dossier blijkt dat dit advies niet is overgenomen.

Uit de analyse van het gehele dossier constateert de commissie dat de betrokken medewerkers professioneel in de breedte voldoende waren toegerust, maar dat dit voor een specifieke en complexe omstandigheid, zoals de aanpak van het probleem Otapan, niet het geval bleek.

De EVOA-regels zijn niet juist toegepast. Inhoudelijke en juridische deskundigheid waren onvoldoende aanwezig, waardoor een 'professionele' aanpak al direct onvoldoende bleek. Een voorbeeld hierbij is het interne juridische advies van een andere afdeling binnen de VI dat niet op zijn merites is beoordeeld. Dit kan worden verklaard door een lacune in de vereiste competenties. Deze lacune kan ook de oorzaak zijn van het niet voorleggen van de eigen interpretatie aan een onafhankelijke deskundige op dit gebied.

Cultuur, hiërarchie, samenwerking

De opzet en uitvoering van de Otapan oplossing hebben op een laag operationeel niveau binnen de organisatie kunnen plaatsvinden. Er was een brede (impliciete) consensus, zowel bij de afdeling van de regionale inspectie, als bij de leidinggevenden en de bewindspersoon over het uitgangspunt dat de kosten voor Nederland zo laag mogelijk moesten worden gehouden. Uitgangspunten waren 'de vervuiler betaalt' en 'de Nederlandse belastingbetaler moet niet voor de kosten opdraaien'. Afwijkende opvattingen over de probleemaanpak zijn nauwelijks aangetroffen in het dossier, ondanks dat al vanaf een vroeg stadium binnen VROM is onderkend dat het verhalen van kosten op de eigenaar risicovol was. Alle betrokkenen hebben meegewerkt aan de oplossing: de ongesaneerde Otapan gaat op transport naar Turkije om daar gesloopt te worden. Het dossier bevat weinig tot geen signalen dat er tijdens het proces tegenspraak tegen deze gewenste oplossing is geweest of dat nadrukkelijk gewezen is op risico's of mogelijke obstakels.

De hiërarchie heeft niet belemmerend gewerkt in die zin dat betrokkenen beperkt zijn om open en vrijmoedig op te treden. De hiërarchie heeft eerder teveel dan te weinig handelingsruimte op individueel niveau gegeven. Hierdoor kon het gebeuren dat de signalen die tijdens het proces zijn afgegeven, bijvoorbeeld het interne juridische advies vanuit de regionale afdeling Afval van de VI dat transport van de ongesaneerde Otapan niet kon conform de EVOA regels, niet nader is getoetst op juistheid danwel is voorgelegd aan leidinggevenden binnen de VI.

Er is niet gezocht naar een gezamenlijke aanpak, grensoverschrijdend (over de grenzen van de eigen afdeling) werken was niet aan de orde. Het werd niet gezocht en ook niet gestimuleerd of voorgeschreven.

De VI heeft nooit advies ingewonnen over de mogelijkheden of onmogelijkheden van uitvoer van de ongesaneerde Otapan bij de organisaties die de kennisgevingen beoordeelden (vóór 2005 het Internationaal Meldpunt Afvalstoffen (IMA), in 2005 SN).

Persoonlijke functie-invulling

Uit het dossier blijkt dat men op het operationele niveau op papier van mening was dat toepassing van de EVOA-regels conform de regelgeving was. Niemand, ook niet de organisatieleiding en de bewindspersoon, is formeel geïnformeerd over een mogelijke strijdigheid met de EVOA-regels, waarvoor interne was gewaarschuwd. Dat verklaart waarom leidinggevend en de bewindspersoon ervan uit zijn gegaan dat de oplossing van het probleem voldeed aan de internationale regels. De verschillende betrokkenen in de lijn zijn op dit punt onvoldoende kritisch geweest. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de betekenis van de parafen op de nota's en memo's. De (leiding van de) organisatie heeft onvoldoende doorgevraagd of juridisch laten toetsen of de geadviseerde werkwijze inderdaad overeenkomstig de vigerende wet- en regelgeving was.

Op operationeel niveau hebben betrokkenen een grote handelingsruimte gehad, omdat er een (impliciete) consensus was ontstaan over de oplossing van het probleem.

Bevindingen

Uit het dossier is niet gebleken dat de leiding extra maatregelen heeft genomen voor de sturing op het Otapandossier.

De ontwikkelingen tijdens het proces (stagnerende onderhandelingen, uitspraken over de EVOA-toepassing, het vonnis over de verbeurdverklaring van de Otapan) hebben niet geleid tot reflectie bij de leidinggevend en over hun rol bij de sturing van en kritische reflectie op dit proces.

5.4 KENNISGEVINGEN EN ONDERHANDELINGEN (SEPTEMBER 2005-AUGUSTUS 2006)

Feitenrelaas

Vanaf september 2005 liepen twee trajecten naast elkaar:

- de behandeling van de kennisgevingen door SN (september-november 2005 en mei-juli 2006);
- de onderhandelingen met de eigenaar door de VI, het GHA en, in een later stadium, Domeinen (najaar 2005 - voorjaar 2006).

Vanuit de Beleidsdirectie SAS is SN in oktober 2005 geadviseerd om de kennisgeving buiten behandeling te laten, zolang de onderhandelingen met de eigenaar nog niet afgerond waren. Dit advies heeft SN niet overgenomen, omdat het niet in behandeling nemen van een kennisgeving na verstrijken van de termijn automatisch zou leiden tot een positieve beschikking.

Een complicerende factor voor beide trajecten was de eigendoms kwestie. Er lag het vonnis van de Amsterdamse rechtbank over de verbeurdverklaring van maart 2005. De executie daarvan vond pas plaats in november 2005. Vanaf 29 november 2005 was het vonnis onherroepelijk geworden. Dit betekende echter niet dat er vanaf dat moment duidelijkheid was over het eigendom van het schip. Desalniettemin nam Domeinen wel vanaf dat moment deel aan het overleg met Basilisk. Eind maart 2006 bleek dat het eigendom van de Otapan niet bij de Nederlandse Staat berustte, maar bij Basilisk, nadat deze de eigendomsrechten in Mexico had verkregen op 31 augustus 2005.

Kennisgevingsprocedure september - november 2005

Op 11 september 2005 stuurde het Nederlandse bedrijf Technovalve, gemachtigd door Basilisk, een ingevulde kennisgeving naar SN. Op deze kennisgeving was ingevuld dat het schip 1.000 kg asbest bevatte, dat het ging om een rode lijst afvalstof en dat het doel verwijdering was. De kennisgeving werd op 16 september 2005, tijdens een gesprek bij SN, ingetrokken.

Op 29 september 2005 diende Technovalve een tweede kennisgeving in. Hierbij waren twee brieven gevoegd. Een eerste brief betrof de hoeveelheid asbest aan boord. In de brief stond dat er aanvankelijk (vóór de verwijdering) 4.000 kg asbest aan boord zou zijn. Daarvan zou nog 1.000 kg resteren. Tevens werd gemeld dat er verder geen gevaarlijke stoffen aan boord waren. Er werd geen inventarisatie van schadelijke stoffen ingediend. Een tweede brief betrof een verzoek tot verlaging van de borg van € 450 naar € 25 per ton.

Op 13 oktober 2005 werd vanuit de beleidsdirectie DGM/SAS, ongemandateerd, ingestemd met verlaging van de borg naar € 25 per ton.

Op deze kennisgeving is door SN, hiertoe gemachtigd door Technovalve het doel van de uitvoer veranderd: D5 (verwijdering) is vervangen door R4 (nuttige toepassing, metaalterugwinning).

De kennisgeving werd op 4 oktober 2005 ter beoordeling naar de autoriteiten in Turkije doorgestuurd.

Op 8 november 2005 maakt SN bezwaar, vanwege het ontbreken van financiële zekerstelling door de indiener van de kennisgeving en het ontbreken van een concept-contract tussen de kennisgever en de inrichting van verwerking.

Turkije keurde het transport wel goed, deze goedkeuring werd op 22 november 2005 ontvangen. Het bezwaar van SN heeft niet tot actie van de zijde van de eigenaren geleid. Het transport ging niet door.

Onderhandelingen: najaar 2005 - voorjaar 2006

In de informele overeenkomst was opgenomen dat de VI moest instemmen met de bestemming van de Otapan. In het najaar van 2005 heeft de VI verschillende acties ondernomen om na te gaan in hoeverre de sanering en sloop door de Turkse werf op een milieuverantwoorde wijze kon plaatsvinden. In september 2005 heeft de Nederlandse ambassade te Ankara de Turkse werf te Izmir Aligia bezocht. De VI heeft bij het onderzoek naar de Turkse werf geen relatie gelegd met de hoeveelheid asbest op de Otapan en de mogelijkheden in Turkije om deze hoeveelheid op een milieuverantwoorde manier te kunnen verwerken. Op 3 november 2005 had het GHA, op verzoek van de VI een gesprek met Greenpeace over sloop in Turkije.

Begin oktober 2005 kreeg de staatssecretaris bezoek van de Mexicaanse ambassadeur. Zij vroeg aan de staatssecretaris of deze ervoor kon zorgen dat de overeenkomst van het ministerie met Basilisk in stand kon blijven, ook als het vonnis over de verbeurdverklaring zou zijn betekend. Basilisk wilde ervan uit kunnen gaan dat het ministerie de toezeggingen over de kosten gestand zou doen, ook al zou het vonnis van de Amsterdamse rechtbank worden betekend. Uit het dossier blijkt dat de staatssecretaris aan de Mexicaanse ambassadeur heeft toegezegd om zich hiervoor te zullen inspannen.

In het verslag naar aanleiding van het gesprek met Greenpeace is vermeld dat Greenpeace had aangegeven dat men op de desbetreffende werf in Turkije wel op de goede weg was, maar dat bij de betrokken werf bepaalde zaken nog niet voldeden aan de internationale vereisten. In een verslag van het bezoek aan de Turkse werf gaf de Nederlandse ambassade aan uit de papieren te hebben opgemaakt dat de werf volgens bepaalde normen werkte, maar dat op grond daarvan niet kon worden beoordeeld of dit in de praktijk ook het geval was. In november 2005 werd, naar aanleiding van deze informatie, bij de VI geconstateerd dat Nederland niet zou kunnen garanderen dat de Otapan volgens de internationale en Nederlandse regels gesloopt zou kunnen worden. De staatssecretaris werd hierover geïnformeerd en over het feit dat dit mogelijk voor problemen met Greenpeace zou kunnen zorgen. Blijkens een gespreksverslag was dit voor hem geen aanleiding om in te grijpen in het onderhandelingstraject en de gekozen oplossingsrichting, namelijk transport van de ongesaneerde Otapan naar Turkije. Uit het dossier blijkt niet dat de staatssecretaris er schriftelijk over is geïnformeerd dat twijfels over de milieuverantwoorde manier van verwerken een reden kan zijn om geen vergunning te verlenen voor een transport.

In december 2005 had de VI contact met de Mexicaanse ambassade en een bedrijf dat de belangen behartigde van Basilisk rond de fysieke toestand van de Otapan. Zij verzochten om informatie over de hoeveelheid asbest op het schip. De VI heeft deze vraag voorgelegd aan het bedrijf dat in 2002 de quick scan had uitgevoerd. In

het antwoord werden, net als in 2002, geen aantallen in gewichtseenheden aangegeven, maar wel een indicatie van de kosten voor de asbestverwijdering (€ 2,7 miljoen), het verwijderen van zwavelresten (€ 1,2 miljoen) en opruimen van overige afval (€ 0,425 miljoen), tezamen € 4,3 miljoen. Dit bedrag gaf de projectleider in januari 2006 door aan de Mexicaanse ambassade.

Na het onherroepelijk worden van het vonnis over de verbeurdverklaring, is eind januari 2006 op ambtelijk niveau met Domeinen vastgesteld dat het een aantrekkelijke optie leek om het overleg met Basilisk voort te zetten en te proberen om met dit bedrijf tot een oplossing te gekomen.

Tot mei 2006 was er geen voortgang in de onderhandelingen, omdat Basilisk en de curator van Amsterdam Ship Repair (ASR) niet tot overeenstemming kwamen. In mei 2006 werd een ongedateerde 'settlement agreement' overeengekomen door Basilisk en VROM. Uit deze overeenkomst blijkt dat Basilisk tot overeenstemming was gekomen met de curator van ASR, waardoor het beslag op de Otapan was opgeheven. Op dit punt na, was de overeenkomst identiek aan de in april 2005 overeengekomen informele overeenkomst, die, zo blijkt uit het dossier, evenals de overeenkomst van mei 2006 niet door partijen is ondertekend.

Kennisgevingsprocedure mei - juli 2006

Op 9 mei 2006 ontving SN een nieuwe kennisgeving. Op 17 mei 2006 werd deze kennisgeving op verzoek van de scheepseigenaar Basilisk ingetrokken.

Bij overeenkomst van 18 mei 2006 verkocht Basilisk de Otapan aan de eigenaar van de Turkse werf. Levering door Basilisk zou plaatsvinden zodra er toestemming was voor vertrek naar Turkije van de Nederlandse en Turkse autoriteiten.

Op 29 mei 2006 kwam er een nieuwe kennisgeving binnen bij SN van Technovalve, gemachtigd door de eigenaar van de Otapan. Dit zou de definitieve kennisgeving worden op grond waarvan het transport zou gaan plaatsvinden. De kennisgeving werd op 1 juni doorgestuurd naar Turkije. Op 7 juli 2006 ontving SN de formele toestemming van de Turkse autoriteiten. Op 14 juli 2006 stemde SN in met de uitvoer van de Otapan van Amsterdam naar Turkije in de periode 1 juni 2006 tot en met 31 mei 2007.

(Vorbereidingen voor) het vertrek van de Otapan naar Turkije

In de maanden mei, juni en juli 2006 verrichtte een asbestsaneringsbedrijf (hetzelfde bedrijf dat de eerste sanering had uitgevoerd) werkzaamheden uit op de Otapan. De werkzaamheden hadden te maken met het corrigeren van de verslechterde situatie op het dek van de Otapan en het gereed maken voor vertrek.

Op 27 juli vond op Radio 1 een vraaggesprek plaats met vertegenwoordigers van VROM en Greenpeace naar aanleiding van het vertrek van de Otapan na Turkije. Greenpeace liet zich in dit gesprek positief uit over de sloop in Turkije, maar ging er op grond van de website van het Ministerie van VROM van uit dat de Nederlandse overheid mede-eigenaar was van het schip en erop zou toezien dat het goed gesloopt zou worden.

Op 28 juli 2006 vertrok het schip naar Turkije, gesleept door de Thomas Gauwdief. Vanaf het moment dat het schip in internationale wateren was, ging het eigendom over van Basilisk naar Simsekler.

Vanaf 1 augustus 2006 heeft het NGO European Platform on Shipbreaking, onder meer door middel van WOB-verzoeken onderzoek gedaan naar het transport van de Otapan, waarbij de opgegeven hoeveelheid asbest op de kennisgeving in twijfel werd getrokken. Hierover was contact geweest met de firma die in 2001 de asbestsanering had uitgevoerd. Deze firma informeerde het NGO op 11 augustus 2005 aan dat er netto 10 ton asbest aan boord zou zijn, bruto zou er 60 ton aanwezig kunnen zijn.

Op dezelfde dag is het Basel Action Network (BAN) geïnformeerd over de bevindingen uit het onderzoek. De BAN heeft meteen een mail gestuurd naar het Ministerie van VROM, waarin zij het ministerie oproepen om direct actie te ondernemen en het schip Otapan terug te roepen. In de mail werd de opgegeven hoeveelheid asbest ernstig betwijfeld en werd erop gewezen dat er geen controle had plaatsgevonden, voorafgaand aan het

vertrek van het schip. Het BAN gaf aan het ministerie uit hoffelijkheid hierover te informeren, voordat de pers zou worden ingelicht. Het ministerie werd hiermee tijd gegeven om de Otapan te stoppen.

Vanaf 16 augustus 2006 zijn de Turkse media door de BAN geïnformeerd en gaven de Turkse autoriteiten aan dat de Otapan werd teruggestuurd, indien er meer dan 1.000 kg asbest aan boord was.

De Otapan arriveerde op 18 augustus 2006 voor de Turkse kust, maar is tegengehouden door de Turkse autoriteiten vóór de territoriale grens van Turkije.

Besluiten en overwegingen

SN nam kennisgevingen die in 2005 werden ingezonden, in behandeling. Tegelijkertijd was de VI nog in onderhandeling met de eigenaar en was er onduidelijkheid over de eigendom van de Otapan. SN heeft niet gewacht met het behandelen van kennisgevingen tot er helderheid was over deze zaken.

SN heeft de beleidsdirectie verzocht of kon worden ingestemd met een verzoek tot borgverlaging. Binnen de beleidsdirectie werd op medewerkersniveau met dit verzoek ingestemd.

SN heeft de kennisgever geïnformeerd dat de Otapan met als doelomschrijving op de kennisgeving "verwijderen" van afval niet naar een OESO land uitgevoerd kon worden. Naar aanleiding hiervan heeft de eigenaar SN verzocht het doel te wijzigen naar "nuttig toepassen" van afval. Dit heeft SN, hiervoor gemandateerd door de eigenaar, vervolgens gewijzigd op de kennisgeving.

Op 8 november 2005 maakte SN bezwaar tegen een kennisgeving, vanwege het ontbreken van financiële zekerstelling door de indiener van de kennisgeving en van een concept-contract tussen de kennisgever en de inrichting van verwerking.

De staatssecretaris stemde in met de oplossingsrichting die inhield dat de Otapan naar Turkije werd getransporteerd om daar te worden gesaneerd en gesloopt, nadat hij erop gewezen was dat Nederland niet kon garanderen dat dit volgens de internationale en Nederlandse regels zou gebeuren.

Ambtelijk werd na de verbeurdverklaring besloten om door te gaan met de gesprekken met Basilisk.

In mei 2006 werd een ongedateerde 'settlement agreement' overeengekomen tussen Basilisk en VROM. Hiermee verplichtte de Nederlandse staat zich tot het kwijtschelden van de saneringskosten (€550.000) en het betalen van 50% van de sleepkosten.

Op 29 mei 2006 is een nieuwe kennisgeving ingediend. Op 7 juli 2006 ontving SN de formele toestemming van de Turkse autoriteiten. Op 14 juli 2006 stemde SN in met de uitvoer van de Otapan van Amsterdam naar Turkije in de periode 1 juni 2006 tot en met 31 mei 2007. De kennisgeving waarop de Otapan is vertrokken, bevatte onjuiste gegevens: er was vermeld dat het schip 1000 kg asbest bevatte en dat het doel van het transport 'nuttige toepassing' was. Er was niet vermeld dat het schip ook zwavelresten bevatte. Het bedrag van de borg was vastgesteld op € 25 per ton.

Analyse

Wet- en regelgeving

De regelgeving in 2005 bood de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de gestelde € 450 borgstelling per ton afval. Er was geen minimumbedrag opgenomen in de regels. In de bestaande bestuurspraktijk werd al jaren een minimum van € 45 per ton gehanteerd. Omdat bij de Otapan een verdere verlaging werd gevraagd, heeft SN besloten een zwaardere adviesprocedure te starten, wat inhield dat de beleidsdirectie SAS om instemming werd gevraagd.

SN heeft de kennisgever geïnformeerd over de onmogelijkheid van transport indien in de kennisgeving "verwijdering" was ingevuld en op de mogelijkheid om het doel van het transport te veranderen in 'nuttige toepassing'. De reden hiervan was dat transport met het doel 'verwijdering' volgens de EVOA-regels verboden was. SN meende dat de regels ruimte lieten om bij dit transport het doel als 'nuttige toepassing' te kwalificeren en ging daarbij uit van de relatief geringe hoeveelheid asbest ten opzichte van de hoeveelheid staal die bij

sloop vrij kwam en nuttig kon worden toegepast. SN was bekend met de uitspraak van het Europese Hof in 2003 over het uitgangspunt 'eerste handeling' voor de kwalificering van het doel, maar paste deze niet toe.

Kennisgever heeft SN hierna verzocht en gemandateerd het kruisje op de kennisgeving te veranderen van "verwijdering" naar "nuttige toepassing". SN heeft dit verzoek ingewilligd en de kennisgeving hierop aangepast.

Eind maart 2006 bleek uit juridische invalshoek dat, wegens het ontbreken van een verdrag tussen Mexico en Nederland waarin zij elkaars vonnissen erkennen, de eigendom van de Otapan bij Basilisk berustte, nadat deze de eigendomsrechten in Mexico had verkregen. De internationale geldigheid van het verstekvonnis van de Amsterdamse rechtbank had, achteraf gezien, ook in maart 2005 bekend kunnen zijn, als dit toen was onderzocht. De onduidelijkheid rond het eigendomschap heeft complicerend gewerkt op het onderhandelingsproces.

Organisatiestructuur

Politieke gevoeligheid van het onderwerp leidde niet tot directe aansturing op hoger niveau

Vanuit de leiding van SN is niet gestuurd op de afhandeling van de kennisgevingen voor transport van de Otapan, terwijl het over een politiek gevoelige zaak ging. Uit het dossier blijkt dat men op uitvoerend niveau wel op de hoogte was van het 'delicate karakter' van dit transport. Uit het dossier blijkt echter niet dat de leiding van SN is geïnformeerd over (de gevoeligheden rondom) deze kennisgevingen en de afhandeling daarvan.

Het signaal van de BAN in augustus 2006 over de twijfels rond de opgave van de hoeveelheid asbest heeft niet geleid tot acties van de zijde van het Ministerie van VROM. Er is na het bekend worden van het signaal bij SN binnen SN veel gecommuniceerd, maar er is beperkt actie genomen richting en informatie verstrekt aan BAN. Er is, zo blijkt uit het dossier, over de actieve aandacht en gedetailleerde vragen van BAN, onder andere over de juistheid van de 1000 kg asbest, niet geëscaleerd naar leidinggevend niveau van SN. Uit het dossier blijkt dat ook de VI vlak voor de publicatie door de BAN van de signalen op de hoogte is gebracht. Uit het dossier kan niet worden vastgesteld dat er tussen 1 en 11 augustus, de dag dat de BAN de pers informeerde, tussen SN, Beleid en de VI onderling contact is geweest over de signalen en de mogelijke gevolgen hiervan. Het transport had op dat moment nog gestopt kunnen worden.

Politieke gevoeligheid leidden niet tot organisatorische consequenties bij SN

De politieke gevoeligheid van het onderwerp heeft bij SN niet geleid tot consequenties voor de organisatorische aanpak. Daarbij denkt de commissie, behalve aan het beleggen van de sturing op de afhandeling van het dossier bij de leidinggevende, ook aan het betrekken van verschillende disciplines bij de beoordeling van de kennisgeving en het beoordelen door meerdere personen.

Bevoegdheden overtreden

Het verzoek om borgverlaging is door SN voorgelegd aan de beleidsdirectie SAS. Binnen SAS is dit verzoek niet aan de formeel daarvoor bevoegde functionaris, te weten de EVOA-coördinator, voorgelegd. Binnen SAS is hierover derhalve een besluit genomen, zonder dat hiervoor mandaat was en zonder dat dit met het daartoe gemandateerde EVOA coördinatiepunt was afgestemd. Ook is dit besluit niet afgestemd met de leiding van de beleidsdirectie SAS.

Ontbreken van afspraken over uitwisselen informatie

Er waren geen formele afspraken over het delen van informatie tussen de VI en SN. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het niet gebruikelijk was dat de VI de uitvoering op zich nam in een zaak die uiteindelijk tot transport van afval zou leiden. Het delen van informatie kon alleen op informele basis plaatsvinden. De VI heeft informatie over cruciale onderwerpen, zoals de (inventarisatie van de) hoeveelheid asbest en zwavelresten op de Otapan, niet gedeeld met SN.

Uitvoering van wettelijke taken niet volledig belegd in de organisatie

Het gaat hier om een drietal wettelijke taken, te weten (1) het controleren van de volledigheid en juistheid van de informatie op de kennisgeving, (2) het beoordelen van de milieuverantwoorde verwerking in het land van ontvangst en (3) de handhavende taak.

1 - controle op de juistheid en volledigheid van informatie

Uit de analyse van de geraadpleegde juridische deskundigen blijkt dat uit de EVOA volgt dat primair de kennisgever de taak heeft om ervoor te zorgen dat de kennisgeving de volledige en juiste informatie bevat, en dat elke bevoegde autoriteit ook al uit het oogpunt van gemeenschapstrouw³⁹ de verantwoordelijkheid heeft op de juistheid en volledigheid van de ingediende informatie toe te zien. Dit betekent dat de autoriteit die de kennisgeving ontvangt zich ervan moet vergewissen dat de door de kennisgever opgegeven informatie aan de bepalingen van de verordening voldoet en hiertegen bezwaar moet maken indien de opgaaf onjuist is of er een vermoeden bestaat dat de informatie onjuist is. Dit betekent dat het land van verzending moet nagaan of en zeker moet stellen dat de kennisgeving de juiste informatie bevat en of deze voldoet aan de bepalingen van de EVOA. In het geval van twijfel over juistheid van de overlegde informatie, vormt dit een reden om aanvullende informatie te eisen, navraag te doen bij de autoriteiten bij het land van ontvangst en in het uiterste geval de kennisgeving niet in behandeling te nemen of bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen overbrenging.

De externe deskundigen constateren dat de bevoegde autoriteiten volgens de Verordening 259/93 de 'nodige maatregelen', en na de inwerkingtreding van Verordening 1013/2006, 'alle nodige maatregelen' moeten nemen om de EVOA te handhaven. In het geval van de Otapan had nadere controle van de opgegeven hoeveelheid asbest (1000 kg) en het doel van de overbrenging (verwijdering of nuttige toepassing) dus ook plaats moeten vinden. Dit had in het geval van de Otapan des te meer voor de hand gelegen, gegeven de informatie die bij sommige bevoegde autoriteiten aanwezig was, dan wel had kunnen zijn, over de hoeveelheid asbest die zich aan boord van de Otapan bevond.

De commissie is met de externe deskundigen van mening dat SN, mede gezien het feit dat een inventarisatie van afvalstoffen niet aanwezig was, meer controlemaatregelen had kunnen en moeten nemen om zeker te stellen dat de opgegeven informatie op de kennisgeving juist was.

2 - beoordeling van milieuverantwoorde verwerking afval

SN bleek, in het algemeen, bij de beoordeling van kennisgevingen niet te onderzoeken of er op de plaats van bestemming sprake is van een milieuverantwoorde verwerking van de afvalstof(fen). Dit werd de verantwoordelijkheid geacht van het land van ontvangst. Uit de analyse van de geraadpleegde juridische deskundigen volgt dat ook in mei 2006 het land van verzending de verantwoordelijkheid had om zich er van te vergewissen dat het afval in het ontvangende land zal worden behandeld zonder dat het gevaar oplevert voor de volksgezondheid of het milieu. Daarnaast volgt uit de EVOA-regels dat als het verzendende land twijfels heeft over de milieuverantwoorde verwerking van de afvalstof(fen) dit een reden kan zijn voor bezwaar tegen het transport.

Bij de Otapan heeft de VI de verwerking in de Turkse werf onderzocht door middel van een bezoek door de ambassade waarbij niet duidelijk of hiervoor de deskundigheid afdoende was. De VI heeft bij het onderzoek naar de Turkse werf geen relatie gelegd met de hoeveelheid asbest op de Otapan en de mogelijkheden in Turkije om deze hoeveelheid op een milieuverantwoorde manier te kunnen verwerken.

3 - handhavende taak / inspectie niet uitgevoerd

Uit de analyse van de geraadpleegde deskundigen komt naar voren dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de EVOA en slukhandel/illegale overbrenging dienen te voorkomen. Hieruit volgt dat de EVOA gehandhaafd moet worden door de bevoegde autoriteiten. Zij moeten aldus de 'nodige maatregelen', en na inwerkingtreding van de Verordening 1013/2006, "alle nodige maatregelen" nemen om de EVOA te handhaven. De commissie heeft vastgesteld dat de Otapan is uitgevaren, zonder dat de eigenaar een transportmelding heeft verzonden naar SN, hetgeen verplicht is volgens de EVOA. Deze omissie is niet

³⁹ het beginsel van gemeenschapstrouw (art. 4, Verdrag inzake de Europese Unie, voorheen art. 10 Verdrag inzake EG)

opgemerkt door SN. Na het uitvaren van de Otapan is onder verantwoordelijkheid van de VI geen controle uitgevoerd, om te toetsen of de werkelijke hoeveelheid afvalstoffen overeenkwam met de opgegeven hoeveelheid waarvoor de beschikking was afgegeven.

Processturing

Onvoldoende waarborgen voor een goede functie-uitoefening

Een voorwaarde voor een goede functie-uitoefening is dat kan worden beschikt over de noodzakelijke informatie om taken uit te voeren. Er was binnen VROM niet voorzien in één informatiepunt waarop alle gegevens over een bepaald onderwerp/dossier toegankelijk zijn voor degenen die ergens in het proces verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van bepaalde taken. Het Search-rapport uit 2002 is door de VI niet gedeeld met SN, dat verantwoordelijk was voor het beoordelen van de kennisgevingen. Het rapport was derhalve niet bekend bij SN. Het is uit het onderzoek niet duidelijk geworden waarom dit rapport niet is gedeeld met SN.

Informatie-uitwisseling tussen betrokkenen

Geen formele basis voor beantwoording vragen over kennisgevingen

Er waren geen formele afspraken over informatie-uitwisseling tussen SN, de beleidsdirectie en de VI, naar aanleiding van de afhandeling van individuele kennisgevingen. SN heeft, op informele basis, aan de VI, de beleidsdirectie SAS en het GHA vragen gesteld over de ingevulde kennisgevingen in 2005 teneinde deze te kunnen beoordelen. De VI heeft hieromtrent geen informatie verstrekt, de beleidsdirectie heeft aangegeven welke zaken volgens beleid aanwezig moesten zijn en ging daarmee verder dan hetgeen de EVOA-regels op dat moment voorschreven. Via een door VI doorgestuurde mail van het GHA is SN gewezen op de aanwezigheid van zwavelresten naast het asbest.

Twijfel en ontvangen informatie over opgegeven hoeveelheid en soort afvalstoffen leidde niet tot actie SN

SN heeft de summiere informatie van de kennisgever over de hoeveelheid asbest geaccepteerd. SN heeft hierover niet expliciet vragen aan de VI gesteld en heeft geen signaal aan de VI afgegeven om de aangegeven hoeveelheid te controleren, zodra het schip zou zijn vertrokken. De VI heeft nagelaten SN te informeren over de resultaten van de asbestinventarisatie uit 2002 en de informatie over de zwavelresten.

SN heeft niets gedaan met de informatie van het GHA over de aanwezige zwavelresten. Bij het beoordelen van kennisgevingen heeft SN als uitgangspunt gehanteerd dat er geen andere stoffen dan asbest in het schip zaten, aangezien de eigenaar hierover op de kennisgeving geen informatie had verstrekt. SN blijkt, in deze casus, informatie die via andere kanalen werd verkregen, niet te hebben gebruikt voor het toetsen van de door de kennisgever op de kennisgeving ingediende informatie.

SN heeft diverse malen aan Beleid en de Inspectie om een reactie, een oordeel of een instemming gevraagd. In verschillende gevallen is hier geen gehoor aan gegeven. SN heeft hierop niet doorgevraagd. In de eigen interne evaluatie heeft SN dit als een tekortkoming (of aandachtspunt) opgenomen.

Bewindspersoon werd niet volledig geïnformeerd

De staatssecretaris is erover geïnformeerd dat Nederland niet zou kunnen garanderen de Otapan volgens de internationale en Nederlandse regels gesloopt zou kunnen worden en dat dit, onder meer, mogelijk problemen met Greenpeace zou opleveren. Dit was voor hem geen aanleiding om in te grijpen in het onderhandelingstraject en de gekozen oplossingsrichting, namelijk transport van de ongesaneerde Otapan naar Turkije. De staatssecretaris is er niet over geïnformeerd dat de EVOA voorschrijft dat het land van verzending bezwaar moet maken tegen een transport als het twijfels heeft over de milieuverantwoorde manier van verwerken.

De bewindspersoon was, overeenkomstig de formele procedure, niet op de hoogte van de inhoud van de kennisgevingen en de afhandeling

De staatssecretaris is schriftelijk niet geïnformeerd over de afhandeling van de kennisgevingprocedure. Formeel is dit geen vereiste. De commissie stelt vast dat de staatssecretaris niet schriftelijk op de hoogte was

gesteld van hetgeen op de kennisgeving was ingevuld, op welke wijze de gegevens zijn getoetst en hoe een en ander zich verhield tot de EVOA regelgeving.

Bewindspersoon is laat geïnformeerd over belangrijk politiek signaal

De staatssecretaris is pas geïnformeerd over de signalen van BAN, nadat VROM deze op 11 augustus 2006 per mail van BAN had ontvangen. Gezien de ernst en de politieke gevoeligheid van de zaak had VROM (VI, Beleid en de staatssecretaris) hierover eerder dan 11 augustus op de hoogte gebracht kunnen en moeten worden door SN. SN heeft, zoals eerder gesteld, na het ontvangen van de informatieverzoeken en de diverse signalen van BAN (o.a. vraagtekens die BAN zette bij de juistheid van de 1000 kg asbest aan boord), vanaf 1 augustus 2006 niet geëscaleerd naar de leiding van SN en naar VROM.

Informereren Tweede Kamer

De Tweede Kamer is niet geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de Otapan vanaf de antwoorden op de kamervragen in juli 2005 tot aan de aankomst van de Otapan vóór de territoriale grens van Turkije op 18 augustus 2006. Op 22 augustus 2006 werden aan de staatssecretaris kamervragen gesteld.

Competenties

Bij SN heeft het besef op uitvoerend niveau dat er sprake was van een transport met een delicaat karakter, niet geleid tot het informeren van de leidinggevende. De commissie constateert dat SN zich op uitvoerend niveau voldoende bewust was van de politieke sensitiviteit van dit dossier, maar dit niet heeft geleid tot het opschalen van deze kwestie naar leidinggevend niveau.

Cultuur, hiërarchie, samenwerking

Hoewel SN, blijkens het emailverkeer, niet op de hoogte was van alle voorgaande ontwikkelingen rond de Otapan, noch over de informatie beschikte die de VI hierover had, was het wel duidelijk dat het transport van de Otapan naar Turkije in het belang van VROM was. Bij de behandeling van de kennisgevingen is daarom meegewerkt aan een besluit dat het transport mogelijk maakte. De commissie heeft dit waargenomen op twee punten:

1. bij het verzoek om borgverlaging;
2. bij de wijziging van het doel van het transport van 'verwijdering' in 'nuttige toepassing'.

SN meende dat beide punten waren toegestaan binnen de EVOA-regels. Tegenspraak heeft zich op deze punten binnen SN niet voorgedaan.

Persoonlijke functie-invulling

De EVOA-regels zijn niet juist toegepast. Inhoudelijke en juridische deskundigheid waren voldoende aanwezig. Binnen SN was men op de hoogte van de uitspraak van het Europese Hof van 2003 over de kwalificatie van het doel en de relatie met de eerste handeling. Desondanks is deze uitspraak niet toegepast, omdat SN van mening was dat dit uitgangspunt niet werkbaar was in de praktijk.

Bevindingen

Er is door de leiding van het Ministerie van VROM niet gestuurd op een afgestemde werkwijze, waarbij de onderhandelingen eerst zouden zijn afgerond en er vervolgens een overdracht had plaatsgevonden van het dossier Otapan aan SN.

Belangrijke informatie over de afvalstoffen op het schip die bekend was bij de VI is niet gedeeld met SN.

Leidinggevendenden binnen SN waren niet op de hoogte van behandeling van kennisgevingen voor een politiek risicovol transport en hebben geen sturende invloed gehad op dat proces.

5.5 TERUGKEER, SANERING EN SLOOP IN TURKIJE (SEPTEMBER 2006-NOVEMBER 2008)

Feitenrelaas

Vanaf 16 augustus 2006 informeerde de BAN de Turkse media over het vermoeden dat de Otapan meer asbest aan boord had, dan op de kennisgeving was aangegeven en waarvoor de vergunning was afgegeven. De Turkse autoriteiten lieten daarop aan Nederland weten dat de Otapan zou worden teruggestuurd, als deze meer dan de opgegeven hoeveelheid asbest aan boord had.

Op 23 augustus 2006 vroeg de VI aan het bedrijf dat de asbestinventarisatie in 2002 had uitgevoerd naar de hoeveelheid asbest te vragen in gewichtseenheden. Het bedrijf gaf nu een overzicht in gewichten: in totaal bijna 54 ton asbest. De staatssecretaris werd hier meteen over geïnformeerd.

Op 25 augustus 2006 stelde Greenpeace in beroep tegen het besluit op de kennisgeving van 14 juli 2006 bij de Raad van State.

Op vrijdag 22 september 2006 werd besloten de Otapan terug te slepen naar Nederland. Nederland stond garant voor de kosten van het slepen en het maken van een inventarisatie. Op 16 oktober 2006 arriveerde de Otapan in Nederland.

Op 4 oktober 2006 deed Greenpeace aangifte bij het Functioneel Parket van strafbare feiten die zouden zijn gepleegd bij het overbrengen van het schip de Otapan vanuit Nederland naar Turkije. Deze aangifte heeft geleid tot een strafrechtelijk onderzoek.

Het Ministerie van VROM liet in het najaar van 2006 een volledige asbestinventarisatie uitvoeren. Deze wees uit dat er 77 ton 'pure asbest' op de Otapan aanwezig was en daarnaast andere gevaarlijke stoffen als resten zwavel, oliën, gasflessen en accu's. Het aanwezige asbest zou verwijderd kunnen worden tot maximaal 1 ton in het schip achterblijvend rest-asbest, zonder daarbij de integriteit van het schip aan te tasten.

Begin 2007 werd de sanering gegund aan de economisch meest voordelige in Nederland gevestigde aanbieder.

Op 21 februari 2007 deed de Raad van State uitspraak in de door Greenpeace ingestelde beroepszaak, waarbij het besluit van de staatssecretaris van 14 juli 2006 vernietigd werd. De belangrijkste reden hiervan was dat SN ten onrechte geen bezwaar had gemaakt tegen de overbrenging van de Otapan op grond van de onjuiste indeling 'nuttige toepassing'.

Op 23 mei 2007 diende de Turkse eigenaar een kennisgeving in voor transport naar Turkije. Agentschap NL gaf geen vergunning, omdat er onvoldoende informatie werd verstrekt over de samenstelling en de hoeveelheid van de over te brengen afvalstoffen op het moment dat de saneringswerkzaamheden in Nederland waren afgerond, en omdat een financiële zekerheidstelling ontbrak.

In juni 2007 werden de saneringswerkzaamheden afgerond. In totaal was er 770 ton bruto materiaal verwijderd, waaronder 76 ton 'pure asbest' (netto). Uiteindelijk was 850 kg asbest achtergebleven die niet kon worden verwijderd zonder de integriteit van de constructie van het schip aan te tasten.

Op 27 november 2007 diende de Turkse eigenaar nogmaals een kennisgeving in. De Turkse autoriteiten bleken in eerste instantie niet geneigd mee te werken aan een tweede transport. Op 21 februari 2008 gaven deze uiteindelijk wel toestemming. Op 29 februari 2008 werd positief beschikt op de kennisgeving. De overbrenging ving aan op 24 september 2008. Na afronding van de overbrenging is het dossier afgesloten met de borgretour à € 315.000 op 17 november 2008.

Het schip is voor sloop naar de werf van de Turkse eigenaar gegaan.

De resultaten van het strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte van Greenpeace in 2006, werden op 4 oktober 2011 door het OM bekend gemaakt. Het OM had na onderzoek, gelet op de consistente jurisprudentie, besloten de zaak rond de uitvoer van het 'asbestschip' Otapan naar Turkije te seponeren. De

conclusies van het OM waren aanleiding voor de staatssecretaris om onderhavig onderzoek te laten uitvoeren door de Commissie Otapan.

Op 12 september 2012 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer medegedeeld dat de reële mogelijkheden om de gemaakte kosten, in totaal € 4,33 mln., daadwerkelijk te laten terugvloeien in de Staatskas, naar zijn mening te gering waren. Volgens de staatssecretaris restte hem geen andere mogelijkheid dan het kostenverhaal inzake de Otapan definitief te beëindigen.

Besluiten en overwegingen

Op 22 september 2006 is besloten de Otapan terug te slepen naar Nederland.

De sanering is gegund aan de economisch meest voordelige aanbieder.

Op 29 februari 2008 is positief beschikt op de kennisgeving van de Turkse eigenaar voor transport van de gesaneerde Otapan.

Analyse

Organisatie

Vanaf medio augustus 2006, nadat Turkije de Otapan had geweigerd, is de aansturing van de activiteiten op een hoog niveau in de organisatie geplaatst. De plaatsvervangend IG was hiervoor direct verantwoordelijk en heeft een multidisciplinair team vanuit de betrokken organisatieonderdelen samengesteld.

Informatie-uitwisseling tussen betrokkenen

Vanaf 23 augustus 2006 is de staatssecretaris van alle ontwikkelingen rond de Otapan op de hoogte gehouden en zijn de benodigde besluiten aan hem gevraagd.

Informeren van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer is vanaf 23 augustus 2006, eerst na vragen van de Tweede Kamer, maar later ook geregeld vanuit de staatssecretaris zelf, steeds geïnformeerd over de actuele stand van zaken rond de Otapan.

Vragen uit de Tweede Kamer hebben geleid tot de toezegging van de staatssecretaris aan de Kamer om maatregelen te nemen om problemen zoals de Otapan in de toekomst te voorkomen. Deze toezegging heeft geleid tot een nota aan de nieuwe minister in mei 2007 met een evaluatie en te nemen maatregelen.

Bevindingen

Vanaf eind augustus 2006, nadat bekend was geworden dat de Turkse autoriteiten de Otapan weigerden toe te laten, is de sturing van het proces op een hoger niveau in de VROM organisatie gelegd. De plaatsvervangend IG heeft de verantwoordelijkheid hiervoor op zich genomen.

De complexiteit van de zaak en de politieke druk op dat moment vormden voldoende aanleiding om een andere vorm van sturing in te zetten. De projectmatige aanpak en het multidisciplinaire projectteam die werden geïntroduceerd, voldeden hieraan.

5.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het kernpunt van de Otapan problematiek is dat er een oplossing is gezocht voor een incidenteel probleem, waarbij niet de regels leidend waren, maar een (impliciete) consensus over de richting van de probleemoplossing en het streven dit tegen zo laag mogelijke kosten te doen. De Nederlandse (financiële) belangen kregen de voorkeur boven nakoming van de internationale afspraken. De nadruk lag daarbij op financiën, voorkomen van precedentwerking en oplossingsurgentie. Er is onvoldoende regie geweest op het geheel, waardoor verschillende processen los van elkaar hebben plaatsgevonden. Belangrijke informatie is niet gedeeld binnen de hiërarchische lijn en tussen diensten.

De organisatiestructuur stond tot medio 2006 niet borg voor een adequate sturing op de probleemaanpak. De hiërarchie heeft veel ruimte gegeven voor individueel eigenstandig handelen en deze werkwijze kreeg steun

van de organisatieleiding. Het besluit in 2002 om de aansturing van de probleemaanpak niet op te schalen en geen externe expertise in te schakelen terwijl werd onderkend dat gewenste expertise intern niet beschikbaar was, bevestigt dit beeld. Het ontbreken van een projectorganisatie en een weldoordacht plan, identificatie van risico's, het nemen van gerichte maatregelen en hiervoor beschikbaar stellen van middelen heeft geleid tot een rommelige en weinig adequate processturing. Er waren onvoldoende checks en balances. De parafen op de nota's en memo's gaven onvoldoende zekerheid. De leiding van VROM heeft onvoldoende doorgevraagd of juridisch laten toetsen of de geadviseerde werkwijze inderdaad overeenkomstig de vigerende wet- en regelgeving was.

De inbreng vanuit juridische hoek was onvoldoende geborgd. Op uitvoerend niveau ontbrak de competentie om eigen beperkingen te onderkennen en tijdig (juridische) expertise in te schakelen. De Commissie is niet gebleken dat het niet-inschakelen van expertise een gevolg is van bepaalde hiërarchische verhoudingen binnen VROM. Uit de vele parafen die op de diverse nota's en memo's in het Otapan-dossier zijn aangetroffen, kan worden opgemaakt dat de documenten weliswaar langs veel afdelingen en directies zijn gegaan, maar dat dit geen waarborg is geweest voor het voorkomen van fouten.

Het informeren tussen diensten had geen formele basis, was vrijblijvend en ad hoc en geschiedde ook als zodanig. Het gevolg was veel communicatie, voorstellen, suggesties en adviezen zonder dat dit resulteerde in concrete afspraken, acties en resultaten.

De hele casus overziende valt op dat leidinggevendenden pas in een zeer laat stadium van het proces (augustus 2006) hebben onderkend dat de sturing op dit dossier moest worden opgeschaald. Eerdere signalen over politieke en financiële risico's hebben niet geleid tot een actievere sturing door leidinggevendenden.

Het ministerie heeft actief toegewerkt naar het (goedkoopste) scenario dat de Otapan elders zou worden gesaneerd en gesloopt. De afgifte van kennisgeving(en) voor transport van de ongesaneerde Otapan naar Turkije is te beschouwen als een resultante van dat proces. Het uiteindelijke scenario was echter in strijd met de EVOA-regels. Binnen het departement is een oplossing gekozen zonder te beseffen dat hiermee regels werden overtreden. Tegelijkertijd heeft de Commissie waargenomen dat het onjuist toepassen van de EVOA-regels in het onderhandelingsproces en bij de behandeling van de kennisgevingen op uitvoerend niveau is gebeurd omdat men binnen de voor de oplossing gestelde uitgangspunten van hogerhand erg gefocused was op het ingeslagen scenario "sloop in Turkije". Hierdoor had men onvoldoende oog voor signalen, obstakels en risico's. Deels kwam dit voort uit gebrek aan bekendheid met de EVOA-regels en de complexiteit van de casus. Deels is dit ook te verklaren door de (impliciete) consensus die is ontstaan over de oplossingsrichting en het streven naar minimale kosten voor de Nederlandse belastingbetaler.

Deze gang van zaken begon bij de rolvermenging bij de Inspectie. De VI heeft de verantwoordelijkheid voor het vinden van een oplossing voor het vervuilde schip op zich genomen en daarbij is de toezichthoudende/handhavende rol van de Inspectie in het geding gekomen (rolvermenging). Er is geen sprake geweest van een geregisseerd proces. De Inspectie deelde cruciale informatie niet met de uitvoerende instantie, SN. De Commissie komt tot de conclusie dat in deze casus de driehoek beleid-uitvoering-toezicht uit balans was. Enerzijds nam de inspectie uitvoeringstaken op zich, anderzijds waren was de afstemming van de drie functies ten opzichte van elkaar onvoldoende georganiseerd.

Er is gedurende het proces door verschillende betrokkenen op verschillende momenten in het proces ruimte voor een oplossing gezocht, waarbij de EVOA-regels zijn overschreden en er geen gevolg is gegeven aan rechtelijke uitspraken. Dit kon gebeuren, omdat in de processturing onvoldoende juridische control was ingebouwd. Dit punt heeft ook raakvlakken met vereiste competenties. In deze casus heeft op uitvoerend niveau de competentie ontbroken om eigen beperkingen te onderkennen en tijdig interne of externe (juridische) expertise in te schakelen, bijvoorbeeld om ontvangen signalen dat iets niet correct zou zijn of niet zou kunnen conform geldende wet- en regelgeving op juistheid te laten toetsen. Uit het dossier zijn geen signalen naar boven gekomen die wijzen op belemmeringen in de hiërarchie, waardoor zaken niet werden gemeld aan leidinggevendenden. Uit de vele parafen die op de diverse nota's en memo's in het Otapan dossier zijn

aangetroffen, kan worden opgemaakt dat de documenten langs veel afdelingen en directies zijn gegaan, maar dat dit onvoldoende waarborg is geweest voor het voorkomen of (tijdig) corrigeren van fouten of onjuiste informatie.

Het ontbreken van een adequate processturing heeft gevolgen gehad voor het informeren van de bewindspersoon en de Tweede Kamer. De bewindspersoon is in de periode voorafgaand aan het vertrek van de Otapan in augustus 2006 niet op de hoogte gebracht van de strijdigheid van het transport met de EVOA-regels en is niet geconfronteerd met de spanning tussen de uitgangspunten waar hij op stuurde: een oplossing die voldeed aan de internationale regels, tegen zo laag mogelijke kosten. De risico's die aan deze spanning inherent waren, zijn niet onderkend en met de bewindspersoon besproken of onder zijn aandacht gebracht.

Aan de actieve informatieplicht aan de Tweede Kamer is geen invulling gegeven, terwijl dit een onderwerp betrof dat de interesse van de Kamer had en waarop aanzienlijke risico's werden gelopen. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is actief geworden vanaf het moment dat de situatie ernstig was (Turkije weigert de Otapan). Tot die tijd was de informatievoorziening reactief, reagerend op vragen vanuit de kamer. De Tweede Kamer is in de periode voorafgaand aan het vertrek van de Otapan in augustus 2006 niet geïnformeerd over de strijdigheid van het transport van de Otapan met de EVOA-regels. De politieke gevoeligheid en mogelijke politieke consequenties van dit dossier zijn ernstig onderschat.

De uitkomsten van het onderzoek geven aan dat er is sprake geweest van een relatief grote handelingsruimte, waarbij betrokkenen veel verantwoordelijkheid op zich hebben genomen.

Enkele uit de EVOA-regels voortvloeiende taken zijn niet belegd binnen de organisatie, te weten het verkrijgen van voldoende mate van zekerheid over de juistheid en betrouwbaarheid van ingediende kennisgevingen en het beoordelen van de kwaliteit van de verwerkende installatie in het ontvangende land.

Aanbevelingen

De Otapan-casus toont de noodzaak aan van het beschikken over voldoende juridische deskundigheid, die of in- of extern benaderbaar is en van een sterkere opbouw van de juridische control binnen de organisatie. Onderdeel van de uitvoering van de juridische controlfunctie is stelselmatige aandacht voor de uitvoering van EVOA-gerelateerde taken die voortvloeien uit bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, opdat het risico wordt ingeperkt dat bepaalde taken niet belegd zijn en dus op beleids- en uitvoeringsniveau niet conform geldende wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken worden uitgevoerd. Het gaat hier ook om juridische deskundigheid bij het uitvoeren van Nederlandse taken en verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen. Een concrete aanbeveling is om een format te ontwikkelen, waarin alle relevante wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken worden opgenomen en de uit deze uitspraken voortvloeiende beleidswijzigingen zijn aangegeven. Deze dienen door de desbetreffende organisatie-onderdelen te worden uitgewerkt en ter vaststelling aan de bewindspersonen te worden voorgelegd. De commissie beveelt aan dat de Bestuursraad toeziet op een dergelijke uitwerking.

Daarnaast is het van belang dat complexe risicodossiers expliciet als zodanig geduid worden, zowel procedureel als qua houding en gedrag. Hiertoe zouden de organisatie en de individuen in de organisatie over een 'early warning system' moeten kunnen beschikken, opdat het anticiperend niveau wordt verhoogd en er niet meer achter de feiten wordt aangelopen.

Er was sprake van een spanning tussen de gewenste zelfstandigheid van afdelingen, de VI, Beleid en SN als uitvoerder, en het garant kunnen staan voor de noodzakelijke samenhang bij complexe casussen. Dit kan ook worden aangeduid als de driehoekproblematiek, waarbij de functies Beleid, Uitvoering en Toezicht de drie punten vormen. Tussen deze functies moet een bepaalde balans worden gevonden, geen ervan heeft op zichzelf bestaansrecht of kan eenzijdig kiezen voor een bepaalde taakuitvoering. Nog concreter: als de inspectie haar activiteiten zou willen toespitsen op de uitvoering van de handhavende taak, dan stelt dit andere eisen aan beleid en dient daarnaast de vraag te worden beantwoord, wie verantwoordelijk is voor het oplossen van problemen, zoals bij de Otapan. In de driehoek is het organiseren van de afhankelijkheden cruciaal.

Duidelijkheid over de eigen rol en taken is nodig, evenals afspraken over een daarop afgestemde informatie-uitwisseling.

Bij complexe, politiek gevoelige dossier moet worden geborgd dat in een zo vroeg mogelijk stadium een goed toegerust, multidisciplinair dossierteam wordt opgezet onder leiding van een zwaargewicht projectmanager die direct toegang heeft tot de Bestuursraad.

6. TOETSING AAN VERBETERMAATREGELEN

6.1 INLEIDING

De staatssecretaris heeft in zijn brief van 11 oktober 2011 aan de Tweede Kamer gemeld dat de betrokken organisatieonderdelen naar aanleiding van de Otapan-casus maatregelen hebben getroffen om fouten, zoals in de Otapan-casus waren gemaakt, te voorkomen. De verbetermaatregelen die hij daarbij noemde, zijn gebaseerd op de resultaten van een interne evaluatie die in 2007 in opdracht van de afdeling Algemeen Afvalstoffenbeleid van de Beleidsdirectie SAS was uitgevoerd. In deze evaluatie is met name gekeken naar de uitvoering door SN en de beleidsdirectie in de periode van de afhandeling van de kennisgevingen. Het voortraject, de gekozen aanpak voor het oplossen van het probleem en de activiteiten daarin van de VI waren geen object van deze interne evaluatie.

In paragraaf 6.2 worden eerst de observaties van de commissie uit de gesprekken toegelicht, omdat hieruit een opvallend algemeen beeld naar voren kwam. In 6.3 worden de verbetermaatregelen benoemd en worden deze in opzet vergeleken met de uitkomsten van de analyse van de Otapan-casus en de uitkomsten van het rapport van Verwey-Jonker. Paragraaf 6.4 beschrijft in hoeverre de verbeteringmaatregelen zijn aangebracht, geïmplementeerd en de beoogde functionaliteit bieden. Overige relevante ontwikkelingen en aanpassingen worden toegelicht in 6.5.

De commissie heeft onderzocht welke kennisgevingen voor transport van sloopschepen zijn behandeld in de periode 2007-2012 en heeft dit beknopt uitgewerkt in 6.6. Dit geeft inzicht in de problematiek rondom sloopschepen in deze periode.

Tijdens het onderzoek is de commissie gewezen op twee met de Otapan-zaak vergelijkbare cases, waarbij sprake is van handhaving in combinatie met (internationaal) transport van afvalstoffen. Van een van deze cases, te weten de casus slooptreinstellen, is de commissie door de staatssecretaris verzocht deze te betrekken bij haar onderzoek naar de Otapan-casus. Deze cases, die zich beide na de Otapan-zaak hebben voorgedaan, tonen de hardnekkigheid van bepaalde problematiek aan. De cases en de bevindingen hierbij worden kort beschreven in 6.7 en nader toegelicht in bijlage 8. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen.

6.2 BELEVING VAN BETROKKENEN

Uit de gesprekken met betrokkenen kwam het beeld naar voren dat de Otapan-casus en de interne evaluatie die binnen VROM naar aanleiding daarvan was uitgevoerd, niet werden beschouwd als de primaire reden voor de verbetermaatregelen. Volgens betrokkenen waren verschillende verbeteringen en ontwikkelingen al vóór de problemen rond de Otapan in gang gezet en zijn er ook verbeteringen aangebracht vanuit de voortdurende intentie om processen en samenwerking tussen organisatieonderdelen verder te verbeteren.

Ook bleek dat de meeste betrokkenen en hun leidinggevendenden van mening waren en zijn dat zij in de Otapan-casus niet verkeerd hebben gehandeld. Een gevoel van noodzaak of urgentie om als gevolg van de Otapan-zaken te verbeteren of om de gehanteerde werkwijze te veranderen, was en is hierdoor niet aanwezig.

Bij SN / Agentschap NL gaf men aan dat aanscherpingen in de werkwijze zijn gerealiseerd en dat deze het gevolg waren van de reguliere uitvoering van de taken binnen de overeenkomst met VROM / IenM. Uit de diverse gesprekken komt naar voren dat de Otapan-casus op zichzelf geen directe aanleiding heeft gevormd voor dergelijke aanscherpingen, omdat men binnen SN / Agentschap NL van mening was en is dat de problemen rond de kennisgevingen voor het transport van de Otapan niet veroorzaakt waren door tekortkomingen in het afhandelingsproces bij SN.

6.3 DOOR DE STAATSSECRETARIS VOORGESTELDE VERBETERMAATREGELEN

De staatssecretaris heeft in zijn brief van 11 oktober 2011 aan de Tweede Kamer gemeld dat de betrokken organisatieonderdelen destijds maatregelen hadden getroffen om fouten, zoals in de Otapan casus waren gemaakt, niet meer te laten voorkomen. Hierin zijn de volgende verbetermaatregelen genoemd:

1. De procedure tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Agentschap NL is aangepast voor de verlening van / beschikkingen voor sloopschepen: de hoeveelheid afval in een sloopschip moet door een onafhankelijk onderzoek worden bewezen en de uiteindelijke beslissing moet worden genomen door een panel;
2. De instructies en protocollen voor SN (nu Agentschap NL) zijn zodanig aangepast dat helder omschreven staat hoe om te gaan met (potentiële) risicodossiers. Dit betekent een heldere afbakening en omschrijving van de verantwoordelijkheid die SN heeft vanwege de taken die zij uitvoert voor VROM (nu IenM) en waarvoor een mandaatbesluit geldt;
3. Er is beschreven hoe organisatorisch op te treden bij (potentiële) risicodossiers: het samenbrengen van een team, het benoemen van een trekker, het nemen van besluiten volgens het twee paar ogen principe, het betrekken van de VI en mogelijk andere (externe) betrokkenen;
4. Tijdens functioneringsgesprekken zullen medewerkers aangesproken worden op de competenties die nodig zijn voor dit soort dossiers;
5. De VROM-Inspectie heeft haar regionale sturing omgezet in een centraal sturingsmodel; er wordt bij complexe zaken gewerkt met dossierteams.

Vergelijking met conclusies en aanbevelingen uit de analyse van de Otapan casus

De analyse van de commissie op de Otapan casus, waaruit bevindingen, conclusies en aanbevelingen voortvloeien, heeft zowel betrekking op de rol en het handelen van de afzonderlijke organisatieonderdelen VI, beleidsdirectie en SN als uitvoerende instantie, als ook in samenhang. Doordat de verantwoordelijkheid voor het oppakken van een complex uitvoeringsprobleem niet duidelijk was belegd in de organisatie en dat de VI deze op zich heeft genomen en hierover in de aanvang niet adequaat heeft gecommuniceerd, zijn naar de mening van de commissie belangrijke redenen geweest van de ontstane problemen binnen de Otapan casus. De verbetermaatregelen die de staatssecretaris noemde, komen voort uit een evaluatie waarin de rol en werkwijze van de organisatieonderdelen niet in samenhang aan de orde is gekomen. De rol van de Inspectie is in deze evaluatie grotendeels buiten beschouwing gebleven. De interne evaluatie richtte zich overwegend op organisatorische verbeteringen van processen rondom het transport van afvalstoffen (EVOA). Het omgaan met incidentele, complexe en politieke gevoelige uitvoeringsproblemen wordt dan ook beperkt geraakt door de verbetermaatregelen, die grotendeel zijn gebaseerd op de uitkomsten van de interne evaluatie. Dit geldt ook voor problemen in de driehoek Beleid, Uitvoering en Toezicht. De verbetermaatregelen gaan met de maatregel over competenties beperkt in op aspecten van houding en gedrag.

Dit laat onverlet dat de genoemde verbetermaatregelen in opzet positief worden beoordeeld door de commissie. Zij kunnen een goede bijdrage leveren aan een betere taakuitvoering, maar omvatten niet alle aspecten, waarvoor, naar de mening van de commissie, in de organisatie aandacht nodig is⁴⁰.

Vergelijking met lessen uit het rapport van het Verwey-Jonker Instituut

In het rapport van het Verwey-Jonker Instituut⁴¹ worden oorzaken en verklaringen gegeven die ten grondslag liggen aan 12 strafzaken waarbij een overheidsorgaan als verdachte is aangemerkt. De Otapan casus was één van deze strafzaken. Alle geconstateerde overtredingen van wet- en regelgeving zijn, volgens het rapport, toe

⁴⁰ De nadruk op organisatorische aspecten is te verklaren doordat aspecten over handelen, houding en gedrag in de Otapan casus pas naar voren zijn gekomen nadat het OM in oktober 2011 de conclusies van het strafrechtelijk onderzoek presenteerde.

⁴¹ Bestuurlijke rapportage overtredende overheden, een kwestie van willen en kunnen, Verwey-Jonker Instituut, augustus 2010

te schrijven aan een complex van onderling samenhangende factoren⁴². Dit betreft motivationele ('willen') en situationele ('kunnen') factoren. Voor de overtreding in de Otapan-casus is het vermijden van hoge kosten en schadeclaims als dominant verklarende factor aangegeven.

Volgens het Verwey-Jonker Instituut kunnen de desbetreffende overheden motivationele en situationele oorzaken en factoren zelf aanpakken door introductie van (a) een programma voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit, (b) juridische kwaliteitszorg en (c) een helder handhavingsbeleid.

Eén van de verbetermaatregelen van de staatssecretaris, te weten het centraliseren van het sturingsmodel van de Inspectie, heeft raakvlakken met het bijdragen aan een helder handhavingsbeleid. De commissie constateert dat de overige verbetermaatregelen weinig tot geen raakvlak hebben met het door Verwey-Jonker voorgestelde programma voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit en met het borgen van juridische kwaliteitszorg.

6.4 ANALYSE VAN VERBETERMAATREGELEN

Hierna wordt eerst in algemene zin en vervolgens per verbeteractie toegelicht in welke mate deze zijn geïmplementeerd en, voor zover dit het geval blijkt, of deze de gewenste functionaliteit bieden.

In het algemeen merkt de commissie op dat de verbetermaatregelen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de interne evaluatie naar de afhandeling van de kennisgeving Otapan, die begin 2007 is uitgevoerd. Deze verbetermaatregelen liggen in lijn met de uitkomsten van een interne evaluatie in het paneloverleg van SN in januari 2007⁴³. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat behalve deze interne evaluaties andere evaluaties of onderzoeken naar de Otapan zijn uitgevoerd door of in opdracht van VROM beleid, de VROM-Inspectie of SN.

Daarnaast constateert de commissie dat er geen plan van aanpak is gemaakt voor de implementatie van de verbetermaatregelen. Dit verklaart mede waarom er uit de vele gesprekken geen eenduidig beeld ontstaat binnen de organisatie over de aanpak, uitvoering en de realisatie van de verbetermaatregelen. Zo heeft de commissie geen scherp beeld kunnen krijgen over het moment van invoering van de diverse maatregelen.

De commissie heeft geen interne evaluaties aangetroffen waarin de organisatie zelf heeft beoordeeld in hoeverre de genomen verbetermaatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid. Eventuele bijsturing op basis hiervan heeft dan ook niet kunnen plaatsvinden. De commissie heeft met name op basis van gesprekken inzicht gekregen in de (mate van) implementatie en effectiviteit van de verbetermaatregelen.

Verbetermaatregel 1: Aanpassing procedure tussen IenM en Agentschap NL voor de verlening van / beschikkingen voor sloopschepen: de hoeveelheid afval in een sloopschip moet door een onafhankelijk onderzoek worden bewezen en de uiteindelijke beslissing moet worden genomen door een panel.

Deze verbetermaatregel is grotendeels geïmplementeerd door middel van een uitbreiding van het LAP met een sectorplan Sloopschepen. In dat sectorplan is opgenomen dat er een inventaris van schadelijke stoffen moet zijn bij het indienen van een kennisgeving voor het transporteren van een sloopschip. In tegenstelling tot hetgeen in de verbetermaatregel is voorgesteld, is in het LAP niet bepaald dat de inventarisatie door een onafhankelijke partij moet zijn opgesteld. Dat betekent dat de indiener van de kennisgeving ook zelf een inventarisatie kan (laten) uitvoeren, waardoor een correct beeld van de situatie niet zonder meer geborgd is.

In de praktijk blijkt dat, indien geen inventarisatie van afvalstoffen bij de kennisgeving wordt ingediend, de kennisgeving door Agentschap NL niet in behandeling wordt genomen. Aangezien het LAP niet vereist dat de inventarisatie door een onafhankelijke partij is opgesteld, is een niet op onafhankelijke wijze samengestelde inventarisatie voor Agentschap NL geen reden om de kennisgeving niet in behandeling te nemen. De commissie heeft aan de juridische deskundigen gevraagd of dit een correcte handelwijze is. Deze geven aan dat de eisen

⁴² zie rapport Verwey-Jonker, pagina's 12-15.

⁴³ Verslag paneloverleg SenterNovem, 11 januari 2007.

neergelegd in het Sectorplan sloopschepen als aanvullend toetsingskader fungeren op de EVOA. Strijdigheid met het afvalbeheerplan moet, volgens hen, in beginsel leiden tot weigering van toestemming voor overbrenging. De verbetermaatregel gaat met “moet door een onafhankelijk onderzoek worden bewezen” verder dan hetgeen in het LAP is bepaald.

Aan het laatst genoemde onderdeel van de maatregel over besluitvorming door een panel is voldaan. Kennisgevingen voor sloopschepen hebben sinds de Otapan verhoogde aandacht binnen Agentschap NL en het besluit wordt genomen, nadat de kennisgeving is besproken in het paneloverleg.

Verbetermaatregel 2: Aanpassing instructies en protocollen voor Agentschap NL zodanig dat helder omschreven staat hoe om te gaan met (potentiële) risicodossiers. Dit zou moeten leiden tot een heldere afbakening en omschrijving van de verantwoordelijkheid die SN heeft vanwege de taken die zij uitvoert voor VROM (nu IenM) en waarvoor een mandaatbesluit geldt.

Deze verbetermaatregel heeft voornamelijk betrekking op de interne werkwijze van Agentschap NL en voor een deel ook op de wijze waarop deze werkwijze vanuit de opdrachtgever (Minister / Staatssecretaris van IenM) is georganiseerd en aan de opdrachtnemer (Agentschap NL) is gemandateerd.

Omgaan met potentiële risicodossiers door Agentschap NL

Het begrip (potentieel) risicodossier wordt niet gehanteerd bij Agentschap NL. Uit gesprekken blijkt dat in principe alle ingediende kennisgevingen (potentiële) risicodossiers zijn, omdat elk transport van afval in potentie risico's met zich meebrengt. Wel is er meer alertheid ontstaan bij de behandeling van kennisgevingen voor bepaalde afvalstromen, waarvan bekend is dat deze een verhoogd milieurisico hebben. Door interactie met en informatie van Beleid en de Inspectie is Agentschap NL zich bewust van de politieke gevoeligheid van een bepaalde aanvraag. Voorwaarde hierbij is wel dat alle partijen elkaar op transparante wijze informeren over de informatie die hen op dat moment over een dossier bekend is.

De werkwijze bij inkomende kennisgevingen is niet significant anders dan in 2005 en 2006, toen de kennisgevingen van de Otapan werden behandeld. Er was en is sprake van een getrappt systeem. De kennisgeving ligt in beginsel ter beoordeling bij een adviseur, die de beoordeling (op volledigheid) doet aan de hand van een checklist. Indien dit tot onduidelijkheden leidt, legt de adviseur de kennisgeving in het wekelijkse 'spreekuur' voor aan een senior adviseur. Als blijkt dat er sprake is van een bijzonder geval, in de zin dat de beoordeling niet meteen van de regels en werkinstructies is af te leiden, dan volgt bespreking in het paneloverleg. Het paneloverleg bestaat uit een manager, (senior) adviseurs en medewerkers van Juridische Zaken. Op deze wijze wordt geborgd dat de meer complexe zaken op verschillende momenten door verschillende deskundigen gezien wordt.

In 2009 is binnen Agentschap NL opnieuw aandacht besteed aan procedures, afspraken en werkwijze. Hierbij is onder andere besloten dat alle dossiers rondom sloopschepen door één ervaren adviseur worden behandeld, niet zijnde de adviseur die destijds de Otapan zaak beoordeelde. Verder is vooral aandacht besteed aan frequentie en vastlegging van overlegvormen, zowel binnen Agentschap NL als tussen medewerkers en managers van Agentschap en IenM (tweewekelijks) en de VI (maandelijks).

Er wordt bij de beoordeling van kennisgevingen bij Agentschap NL geen gebruik gemaakt van criteria om een gevoelig dossier te kunnen identificeren. Gesteld wordt dat het al dan niet kunnen identificeren daarvan toch in hoge mate afhankelijk is van de individuele ervaring van de beoordelaar en zijn of haar beschikbare kennis over de indienende partij. Indien over de kennisgeving twijfel bestaat, bijvoorbeeld omdat deze van een dubieus bedrijf afkomstig is of indien hierover vanuit beleid of de inspectie informatie is verkregen, wordt de kennisgeving met verhoogde alertheid in behandeling genomen. Bij sloopschepen gebeurt dit standaard, aangezien voor sloopschepen sinds de Otapancasus een grotere alertheid bestaat. Een kennisgeving voor een (potentieel) sloopschip wordt altijd in behandeling van een seniormedewerker gegeven en standaard ingebracht in het paneloverleg.

Bij de beoordeling van kennisgevingen ligt de primaire focus van het Agentschap NL bij de volledigheid van de aangeleverde informatie; er wordt getoetst of het formulier volledig en conform de instructie ingevuld is en of de juiste handtekeningen erop staan etc. Er wordt niet getoetst op de juistheid van de inhoud, zoals het controleren van opgegeven hoeveelheden. Dit is naar de mening van Agentschap NL primair de verantwoordelijkheid van de indiener van de kennisgeving. Dit is volgens Agentschap NL de kern van het afvalbeleid en uitgangspunt van de EVOA regelgeving. Het handhavingssysteem is zodanig ingericht dat eventuele onjuistheden zullen moeten blijken uit controles achteraf door de Inspectie, die verantwoordelijk is voor het handhaven van de EVOA.

Over het inhoudelijk beoordelen van de aangeleverde informatie bij de kennisgeving heeft de commissie een vraag gesteld aan de juridisch deskundigen. Uit de gevraagde analyse van de juridische deskundigen maakt de commissie op dat de kennisgever weliswaar verantwoordelijk is voor de opgave van de gegevens, maar dat de EVOA mede op basis van het beginsel van gemeenschapstrouw ook een verplichting geeft aan het verzendende land. Dit dient al het mogelijke te doen om te waarborgen dat de gegevens op een kennisgeving juist zijn, zodat het land van ontvangst kan beoordelen of het kan instaan voor een verantwoorde verwerking van de te transporteren afvalstoffen.

Afspraken over taakafbakening tussen IenM en Agentschap NL.

De commissie heeft de samenwerkingsovereenkomsten tussen 2007 en heden alsmede de interne werkinstructies van SN / Agentschap NL beoordeeld en daarbij met name gekeken naar aspecten die hierin zijn aangebracht naar aanleiding van de Otapan casus. De aspecten die hierbij van belang worden geacht zijn:

1. Informatie-uitwisseling tussen beleid en uitvoering;
2. Informatie-uitwisseling tussen uitvoering en inspectie;
3. Richtlijnen voor interne terugkoppeling en aansturing;
4. Hoe om te gaan met politiek gevoelige dossiers.

In de huidige werkinstructies, administratieve organisatie en protocollen van Agentschap NL zijn de rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en alle relevante aspecten van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen IenM Beleid en Agentschap NL voor het uitvoeren van de EVOA taken uitvoerig beschreven. Uit de analyse van de samenwerkingsovereenkomsten tussen Agentschap NL en IenM constateert de commissie dat er structureel aandacht is besteed aan het verder verbeteren van de samenwerkingsrelatie. Hiervoor zijn tussen 2007 en 2012 projecten uitgevoerd die vooral gericht zijn geweest op het verbeteren van de samenwerkingsrelatie en informatie-uitwisseling tussen Agentschap NL en IenM enerzijds en Agentschap NL en Inspectie anderzijds. De commissie constateert ook dat uit de overeenkomsten blijkt dat Agentschap NL voor zichzelf niet de taak ziet weggelegd om aan de poort te toetsen in hoeverre informatie op ingediende kennisgevingen wel of niet juist is. Wel voorzien de werkinstructies en protocollen in een intern werkproces waarbij gevoelige zaken of kennisgevingen waarover binnen Agentschap NL na bespreking in het paneloverleg twijfels bestaan, altijd worden besproken met de beleidsdirectie. Het is onduidelijk of in deze gevallen ook altijd een signaal aan de Inspectie wordt gegeven als startpunt voor een mogelijke inspectie.

Een voorbeeld van de intensivering van het overleg tussen DGM SAS, de VROM Inspectie en Agentschap NL EVOA is het zogenaamde Tripartiet Overleg (TPO). Hieraan nemen medewerkers van Beleid, Inspectie en Agentschap deel. Het TPO vindt in principe om de zes weken plaats. Betrokken medewerkers van zowel Beleid als Agentschap NL geven in de gesprekken aan dat sinds de instelling hiervan de interactie sterk verbeterd is. Uit de gesprekken en de dossierstudie blijkt dat in het TPO zaken aan de orde komen waar de ILT tegen aan loopt, of waar het Agentschap niet uit komt, meestal omdat de toetsingskaders niet voorzien in de wijze waarop met een specifiek geval moet worden omgegaan. Ook wordt het TPO gebruikt om informatie uit te wisselen over lopende EVOA zaken. In de gesprekken die de commissie voerde, werd aangegeven dat per geval wordt nagegaan of iets geëscaleerd moet worden of dat er een dossierteam zou moeten worden ingesteld. Bij politiek gevoelige zaken (in elk geval alles met sloopschepen) is de ILT zeer alert. Binnen het TPO blijkt dat afvaltransporten die later een probleem vormen bij de behandeling van een kennisgeving, vaak begonnen zijn als een handhavingzaak. Dit is vooral het geval bij sloopschepen of potentiële sloopschepen.

Vanaf 2009 vindt het regulier overleg tussen afdelingshoofden van Agentschap NL, de beleidsdirectie en de inspectie frequenter plaats en is de vastlegging hiervan verbeterd. Tussen de EVOA-coördinator bij de Beleidsdirectie en het Hoofd EVOA bij Agentschap NL worden zaken tweewekelijks telefonisch afgestemd.

In de samenwerkingsovereenkomsten wordt geen specifieke aandacht besteed aan de wijze waarop met politiek gevoelige dossiers moet worden omgegaan. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt binnen Agentschap NL niet gewerkt met het begrip '(potentiële) risicodossiers'. Dit is wat de commissie betreft nog een duidelijk aandachtspunt. Met name ook de relatie tot het instellen van een (multidisciplinair) dossierteam.

Op grond van de analyse van de samenwerkingsovereenkomsten constateert de commissie dat in het algemeen kan worden opgemerkt dat er over de samenwerkingsrelatie tussen IenM (Beleid) en Agentschap NL voldoende is vastgelegd. Wel constateert de commissie dat dit geen garantie biedt dat belangrijke aspecten ook tijdig worden uitgewisseld, aangezien het delen van informatie over complexe of politiek gevoelige zaken persoonsafhankelijk is.

Agentschap NL rapporteert aan de Beleidsdirectie SAS door middel van tertaalrapportages in het kader van de jaarlijkse P&C cyclus. In de gesprekken werd gesteld dat er vanuit beleid weinig tot geen toezicht wordt gehouden op de uitvoering door Agentschap NL. Er wordt gesproken over 'zicht houden' op de uitvoering door Agentschap NL door middel van de periodieke voortgangsrapportages en periodieke overleggen met Agentschap NL.

Agentschap NL geeft aan de VI / ILT signalen af wanneer er vermoedens zijn naar aanleiding van het beoordelen van kennisgevingen. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er uniforme afspraken bestaan over het afgeven van dergelijke signalen, de vorm waarin dit gebeurt en de opvolging die hieraan door de Inspectie wordt gegeven. Een procedure of werkinstructie rondom het afgeven van signalen door Agentschap NL en het oppakken ervan door de Inspectie ontbreekt.

Uit onderzoek van de commissie blijkt dat in 2010 en 2011 in totaal 34 respectievelijk 32 signalen door Agentschap NL zijn gegeven aan de VI / ILT. Deze signalen resulteerden in beide jaren in 12 inspecties ter plaatse, waarvan in 9 respectievelijk 6 gevallen overtredingen werden geconstateerd door de Inspectie en handhavend is opgetreden. De Inspectie geeft aan dat het niet duidelijk is of een signaal door Agentschap NL betrekking heeft op kennisgevingsplichtig afval of om groene lijst afval.

Verbetermaatregel 3: *Er is beschreven hoe organisatorisch op te treden bij (potentiële) risicodossiers: het samenbrengen van een team, het benoemen van een trekker, het nemen van besluiten volgens het twee paar ogen principe, het betrekken van de VI en mogelijk andere (externe) betrokkenen.*

Deze verbetermaatregel heeft, in tegenstelling tot de vorige maatregelen, niet zozeer betrekking op de werkwijze van Agentschap NL, maar op de manier waarop de samenwerking tussen de organisatieonderdelen Beleid, Uitvoering en Inspectie georganiseerd moet zijn in het geval de organisatie te maken heeft met een (potenteel) risicodossier.

Door beleid werd gesteld dat het herkennen van risicodossiers in het systeem is ingebouwd. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde categorieën zijn benoemd, waarbij sprake is van een risico. Het kan gaan om bepaalde afvalstoffen, producenten van afval of de inrichtingen voor afvalverwerking. Tevens werd aangegeven dat een samenwerkingsprotocol is opgesteld voor alle EVOA zaken. Hierin is onder meer het formeren van een door de beleidsdirectie te trekken team beschreven. Zo'n team wordt aangeduid als een dossierteam. Het belangrijkste criterium om een dossierteam in te stellen, is als men er op een bepaald niveau niet uitkomt. Vaak is de functie van een dossierteam dat er een goede informatie-uitwisseling wordt bewerkstelligd tussen de verschillende betrokken organisatieonderdelen.

In de gesprekken is aangegeven dat vóór de Otapan casus al met ministeriebrede dossierteams werd gewerkt. Na de Otapan casus is de optuiging van een dossierteam wel formeler en is ook het trekkerschap en de regierol duidelijk bij Beleid gelegd.

Uit gesprekken blijkt dat op dit moment in het TPO wordt gezocht naar handvatten om eerder in het proces de vraag te stellen of er sprake is van een zaak waarbij het instellen van een dossierteam nodig is. Gesteld werd dat het in het kader van de EVOA erg lastig is om te beoordelen of en wanneer je moet escaleren of dat er een dossierteam moet worden ingesteld.

Er zijn ook dossierteams waarbij geen sprake is van in-/uitvoer van afvalstoffen. Ook voor zaken die om beleidsmatige uitspraken vragen, kan een dossierteam worden gevormd. Per onderwerp wordt besloten wie er in het dossierteam vertegenwoordigd zijn. Er zijn ook dossierteams, waaraan alleen ILT en Beleid deelnemen. De commissie heeft uit de gesprekken geen eenduidig beeld gekregen van hoe, op welk moment en door wie het besluit tot het instellen van een dossierteam wordt genomen.

Uit de gesprekken blijkt dat er in de periode 2007-2011 twee maal een dossierteam is ingesteld. Voor de twee cases die tijdens het onderzoek van de commissie in beeld kwamen (Adafera en sloopreinen, zie paragraaf 6.7) waren geen dossierteams ingericht, terwijl het om complexe zaken ging. De belangrijkste problemen in deze cases zijn terug te brengen op gebrekkige informatie-uitwisseling en afstemming. De commissie heeft van de ILT vernomen dat de ILT nog wel deelneemt aan lopende dossierteams waarin alle partijen betrokken zijn.

De VI / ILT hanteert naast de ministeriebrede dossierteams een eigen definitie van een dossierteam. Binnen de Inspectie wordt bij lastige dossiers een intern "dossierteam" opgericht. In dit team zijn dan alleen betrokken functionarissen vanuit de Inspectie betrokken, zowel medewerkers, leidinggevenden als directieleden. Beleid en uitvoering worden bij deze "dossierteams" niet betrokken.

Uit gesprekken komt naar voren dat in april 2011 heeft de VI heeft aangekondigd bij de uitvoering van taken de onafhankelijke positie meer te zullen benadrukken. Hierdoor ziet de Inspectie voor zichzelf geen rol weggelegd als deelnemer van het ministeriebrede dossierteam. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er vanaf dat moment geen nieuwe dossierteams zijn ingesteld. Het is voor de commissie onduidelijk is wat de status rondom het opzetten van nieuwe dossierteams is. De commissie is door het departement geïnformeerd dat na de interne evaluatie op dit dossier een dossierteam is ingericht onder leiding van de IG als lid van de Bestuursraad.

Verbetermaatregel 4: Tijdens functioneringsgesprekken zullen medewerkers aangesproken worden op de competenties die nodig zijn voor dit soort dossiers

Uit het rapport van de interne evaluatie⁴⁴ waarin deze verbetermaatregel zijn oorsprong vindt, blijkt dat deze maatregel in brede zin van toepassing is op de organisatie en niet slechts op bij dit dossier (Otapan) betrokken medewerkers. Hieruit leidt de commissie af dat deze maatregel betrekking heeft op zowel Beleid, de Inspectie als uitvoeringsorganisatie Agentschap NL.

Agentschap NL geeft aan dat de vereiste competenties voor de werkzaamheden binnen Agentschap NL generiek zijn geformuleerd. In de gesprekken werd op dit punt verwezen naar de binnen de Rijksoverheid gehanteerde Van Dam reeks. De belangrijkste competenties die worden vereist voor adviseurs en senior adviseurs zijn beleids- en politieke sensitiviteit, klantgerichtheid, materiedeskundigheid en het kunnen samenwerken / communiceren met andere stakeholders.

Uit gesprekken komt naar voren dat Agentschap NL naar aanleiding van de Otapan zaak niet expliciet op andere competenties of vaardigheden is gaan sturen in het aanname- en opleidingsbeleid. Er zijn naar aanleiding van de na de Otapan genomen verbetermaatregelen geen specifieke of andere competenties benoemd. Wel zijn binnen Agentschap NL interne trainingen gegeven gericht op het vergroten van beleidssensitiviteit en alertheid onder medewerkers op zaken die een meer kritische beoordeling vragen.

Iedere medewerker heeft een individueel werkplan, dat de basis vormt voor het halfjaarlijkse functioneringsgesprek en het jaarlijkse beoordelingsgesprek. In de functioneringsgesprekken met

⁴⁴ Rapportage afhandeling Kennisgeving Otapan, VROM, 21 maart 2007

seniormedewerkers wordt weinig tot geen aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen van benodigde competenties. Dit wordt wel relevant geacht voor nieuwe medewerkers. Politieke- en beleidssensitiviteit is een competentie waar in vacatureteksten specifiek om wordt gevraagd en waarvoor aandacht is bij het aannemen van nieuwe medewerkers.

Uit de gesprekken blijkt dat binnen het cluster EVOA van het Agentschap NL het verloop onder juniormedewerkers relatief groot is, terwijl dit niet het geval is onder de groep senior medewerkers. Het animo op openstaande vacatures is betrekkelijk gering. Dit is naar de mening van de commissie een punt van zorg voor een organisatie die streeft naar het op peil houden van een goede mix van kennis, ervaring, nieuwe inzichten, technieken en vaardigheden.

Uit gesprekken, noch uit documenten is gebleken dat binnen Beleid en de Inspectie gerichte actie is ondernomen naar aanleiding van deze verbetermaatregel. De commissie concludeert dat deze verbetermaatregel weinig tot geen opvolging heeft gekregen.

Verbetermaatregel 5: De VROM-Inspectie heeft haar regionale sturing omgezet in een centraal sturingsmodel; er wordt bij complexe zaken gewerkt met dossierteams.

In het regionale sturingsmodel van de toenmalige IMH (later VI) zat een spanning tussen de centrale onderdelen en de regionale inspectiediensten. De regionale inspecteur was verantwoordelijk voor de afhandeling van zaken, terwijl de centrale onderdelen stuurden op te hanteren methoden en uniformiteit tussen de regionale diensten. De regionale inspecties hadden echter de feitelijke verantwoordelijkheid over de uit te voeren inspecties. In gesprekken werd aangegeven dat de regionale inspectiediensten als gevolg van deze constructie geïsoleerd opereerden van Beleid.

Vanaf 1 januari 2009 is de VI van een decentraal georganiseerde organisatie omgezet in een centraal georganiseerde organisatie. Deze transformatie is mede het gevolg geweest van een krimpende organisatie, het afnemen van tweedelijns toezicht en de behoefte aan grotere uniformiteit in de aanpak. Uitgangspunt van deze nieuwe inrichting was dat verantwoordelijkheden laag in de organisatie werden gelegd. Tegelijkertijd werd geborgd dat belangrijke zaken via de lijn omhoog kwamen, zodat deze in multidisciplinaire teams aangepakt konden worden. Hiermee werd beoogd een duidelijkere verbinding met Beleid tot stand te brengen.

De vorming van lenM heeft inmiddels gevolgen voor de aansturing binnen de VI. Vanaf 1 januari 2012 is de VI samengevoegd met de Inspectie van V&W (IVW) tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Met de komst van de nieuwe Inspecteur Generaal in 2010 is afscheid genomen van de probleemoplossende taakopvatting. De nieuwe IG gaat uit van een onafhankelijke positie van de ILT met als kerntaken inspectie op en handhaving van wet- en regelgeving. Kernwoorden zijn onafhankelijkheid en rolvastheid.

Met ingang van 2007 is de VI gaan werken met interne dossierteams. Dit zijn multidisciplinaire teams van medewerkers en leidinggevendenden binnen de Inspectie die worden ingesteld om bepaalde complexe dossiers aan te pakken. Het is de commissie niet duidelijk wanneer de Inspectie besluit tot het vormen van een (intern) dossierteam en wanneer een dossierteam wordt gevormd waarin ook Beleid en de uitvoeringsorganisatie een rol spelen. Het verdient aanbeveling dit onderscheid te expliciteren.

6.5 OVERIGE AANPASSINGEN EN ONTWIKKELINGEN

In de periode die volgde op de Otapan casus zijn naast de hierboven genoemde verbetermaatregelen binnen VROM andere zaken aangepast en doorontwikkeld, zowel op organisatorisch als beleidsmatig vlak. Zonder dat de commissie ernaar streeft een volledig overzicht te verschaffen, worden enkele belangrijke ontwikkelingen en verbeteracties in de context van dit onderzoek genoemd.

In september 2007 is door de Minister van VROM ingestemd met de nota 'hoe om te gaan met (potentiële) sloopschepen'⁴⁵. Deze nota is de meest recent vastgestelde beleidsnota over sloopschepen en is opgesteld mede naar aanleiding van de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan met de Sandrien en de Otapan. De nota gaat in op de wijze waarop Nederland zich inzet in internationale gremia, en voorziet in een aanpak voor de korte en middellange termijn voor handhaving van mogelijke illegale grensoverschrijdende overbrenging van (potentiële) sloopschepen. De nota is onder regie van DGM opgesteld, waarbij relevante actoren (VROM Inspectie, SN, Verkeer en Waterstaat en het OM / Functioneel Parket) zijn betrokken. Met de goedkeuring van deze nota is groen licht gegeven voor het uitvoeren van een aantal maatregelen om aan zowel de korte als langere termijn doelstellingen invulling te geven:

1. Nederland zoekt aansluiting bij de internationale ontwikkelingen voor de aanpak van de sloopschepenproblematiek;
2. De meest betrokken overheidsinstanties verkennen gezamenlijk hoe beter en eerder zicht kan worden gekregen op de komst of aanwezigheid van potentiële sloopschepen in Nederlandse havens;
3. In afwachting van die verkenning gaat de VROM Inspectie niet actief op zoek naar potentiële sloopschepen, maar reageert op meldingen;
4. De VROM-Inspectie neemt het initiatief tot het instellen van een 'krijgsberaad' bij nieuwe voorvallen met (potentiële) sloopschepen;
5. Het krijgsberaad stelt een draaiboek op hoe te handelen in nieuwe voorkomende gevallen;
6. Er worden geen uitgaven geraamd op de begroting, maar in voorkomende gevallen dat handhavend wordt opgetreden en er derhalve kosten gemaakt worden, wordt er VROM-geld vrijgemaakt.

De internationale ontwikkelingen in 2007 bestonden onder meer uit de publicatie van het *Groenboek betreffende betere ontmanteling van schepen* door de Europese Commissie. Dit groenboek bevatte een Europese strategie voor het slopen van schepen met als belangrijkste doel bescherming van het milieu en de volksgezondheid. In dit groenboek werd, onder andere door Nederland, sterk gepleit voor het opzetten van een sloopfonds. Hiervoor was verplichte medewerking van alle lidstaten een vereiste, hetgeen de realisatie ervan lastig maakt.

Het uitgangspunt dat de VI niet actief op zoek zou gaan naar potentiële sloopschepen had als achtergrond dat dit erg lastig was en het risico met zich mee brengt dat Nederland met het schip 'blijft zitten'. Reders hebben er geen financieel belang bij om de overheid te informeren dat hun (sloop)schip voor enkele reis met een sloopbestemming vertrekt.

De commissie heeft een verkenning als genoemd onder punt 2 in de aanbevelingen van de nota niet aangetroffen.

Momenteel zijn er mondiaal ongeveer 50.000 zeeschepen, waarvan er jaarlijks gemiddeld 2.000 worden gesloopt. Voor het transport van deze schepen, zo werd in gesprekken aangegeven, wordt maar in enkele gevallen een kennisgeving gedaan.

Draaiboek sloopschepen

De nota 'hoe om te gaan met (potentiële) sloopschepen' is de basis geweest voor de ontwikkeling van het draaiboek sloopschepen⁴⁶ waarvan de definitieve versie in september 2010 is verschenen. De VI heeft hierbij de regiefunctie gehad. De toenmalige Minister heeft kennis genomen van het draaiboek, dat overigens niet formeel is vastgesteld. Wel heeft het management van alle betrokken diensten de in het draaiboek vastgelegde werkwijze en afspraken vastgesteld.

Het draaiboek beschrijft de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, nadat gesignaleerd is dat er sprake is van een transport van een sloopschip in strijd met de (EVOA) regels. Het draaiboek beschrijft de relevante

⁴⁵ VROM DGM, nota Hoe om te gaan met (potentiële) sloopschepen, 24 september 2007

⁴⁶ VROM-Inspectie, Draaiboek Sloopschepen – samen schoon schip maken, 15 september 2010.

verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij de handhaving betrokken actoren vanaf het moment dat is gesignaleerd dat een sloopschip uitvaart naar zijn eindbestemming in strijd met de EVOA regelgeving.

De commissie merkt op dat er voor het vroegtijdig signaleren en voorkomen van een transport van een sloopschip of ander afvaltransport dat mogelijk in strijd is met geldende wet- en regelgeving in dit draaiboek geen aanpak is ontwikkeld of afspraken zijn gemaakt over de rollen van de diverse actoren (Beleid, Inspectie, uitvoeringsorganisatie). Daarnaast merkt de commissie op dat met het ontwikkelen van het draaiboek de alertheid voor het fenomeen sloopschepen binnen het ministerie sterk is toegenomen.

Sectorplan Sloopschepen

In het LAP 2009-2021 is een Sectorplan sloopschepen opgenomen. In het sectorplan is toegelicht dat sloopschepen vanuit de bouw en de exploitatie altijd zo veel gevaarlijke (afval)stoffen bevatten dat zij moeten worden aangemerkt als niet-ingedeeld op de Groene en Oranje lijst van afvalstoffen (bijlage III respectievelijk bijlage IV van Verordening (EG) 1013/2006) en dat voor overbrenging van sloopschepen altijd de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet worden gevolgd.

In het sectorplan wordt gesteld dat er uitspraken zijn van het Europese Hof en nationale rechters. Alleen de uitspraak van de Raad van State van maart 2002 is expliciet opgenomen (de uitspraak over het aanmerken van de Sandrien als een gevaarlijke afvalstof). Er wordt niet expliciet gewezen op de uitspraak van de Raad van State uit 2007, waarmee het besluit op de kennisgeving voor transport van de Otapan nietig werd verklaard, vanwege een verkeerde categorie-indeling. Ook wordt de uitspraak van het Europese Hof uit 2003 niet genoemd (de uitspraak over de eerste handelingsverwerking als het uitgangspunt voor het doel van het transport). De uitspraak van de Raad van State van 2007 is wel in het overkoepelende beleidskader⁴⁷ opgenomen en in het beleid verwerkt, omdat de uitspraak van toepassing is op alle afvalstoffen en niet alleen op sloopschepen.

Het sectorplan bevat een uitwerking van het toetsingskader voor sloopschepen. In deze uitwerking wordt ingegaan op het doel van transport en de toetsing daarvan. Er is een uitwerking gegeven van het toetsingskader voor het geval dat een kennisgever het doel 'verwijdering' bij transport van een sloopschip opgeeft: Het transport moet in beginsel worden geweigerd. Een uitzondering wordt gemaakt als de verwijdering alleen betrekking heeft op een kleine fractie die voorafgaand aan de nuttige toepassing van de metaalfractie verwijderd moet worden. Deze uitwerking in het sectorplan riep vragen op bij de commissie, omdat dit de redenering is die werd gevolgd bij goedkeuring van het transport van de Otapan. Zij heeft deze uitwerking voorgelegd aan de juridisch deskundigen. De juridisch deskundigen stellen dat deze uitwerking in strijd is met de EVOA en de Europese Afvalstoffenrichtlijn.

Werkinstructie voor sloopschepen

Agentschap NL werkt met werkinstructies. Deze dienen ter goedkeuring aan de Beleidsdirectie te worden voorgelegd. Er is een werkinstructie die betrekking heeft op het transport van sloopschepen. Deze werkinstructie geeft een te volgen handelwijze aan, als het bij de kennisgeving gevoegde sloopplan niet aangeeft in welke volgorde stoffen en voorwerpen van boord worden gehaald en dus niet duidelijk is wat de eerste handeling is. De handelwijze is dat dan uitgegaan moet worden van 'nuttige toepassing'. Deze handelwijze riep vragen op bij de commissie. Zij heeft de werkinstructie ter beoordeling voorgelegd aan de juridisch deskundigen. Deze zetten hier grote vraagtekens bij. Zij stellen dat het risico op een illegale overbrenging wordt vergroot als het ontbreken van dergelijke informatie wordt toegestaan. Zij menen dat het meer voor de hand ligt om het omgekeerde uitgangspunt te hanteren: indien niet duidelijk is wat de volgorde is van handelingen, zou moeten worden aangenomen dat eerst verwijderingshandelingen noodzakelijk zijn, zodat het risico op illegale overbrenging en op vervuiling van het milieu worden beperkt.

Daarnaast wijzen de juridisch deskundigen op een andere optie die het bevoegd gezag heeft, te weten het vragen van aanvullende informatie. Zij geven als aanbeveling om de uitvoeringsrichtlijn zodanig aan te passen

⁴⁷ Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, 16 maart 2010

dat Agentschap NL om nadere informatie vraagt betreffende de volgorde van het behandelingsproces, in geval niet duidelijk is welke stoffen en voorwerpen als eerste worden weggenomen en verwerkt.

Hong Kong Conventie voor een veilige en milieuverantwoorde recycling van schepen en een in ontwikkeling zijn Europese Verordening voor het recyclen van schepen

Momenteel is bij het Europees Parlement een voorstel voor een nieuwe verordening in behandeling, de Verordening inzake scheepsrecycling⁴⁸. Met deze verordening worden delen van het Verdrag van Hong Kong over veilige en milieuvriendelijke scheepsrecycling van 2009 in het EU recht geïncorporeerd, vóór de inwerkingtreding van dit verdrag. Deze verordening brengt een grote verandering te weeg. Als gevolg van deze verordening vallen sloopschepen die gerechtigd zijn de vlag van een lidstaat te voeren, namelijk niet meer onder de EVOA, maar zijn de nieuwe regels van de verordening inzake scheepsrecycling van toepassing. Kort gezegd komen deze regels erop neer dat uitvoer van sloopschepen die onder EU-vlag varen, alleen is toegestaan naar bepaalde, goedgekeurde en op een Europese lijst geplaatste, scheepsrecyclinginrichtingen die voldoen aan de vereisten van de verordening, ongeacht in welk land deze inrichting is gelegen. Zolang de Europese lijst nog niet gereed is, mogen schepen die onder EU vlag varen slechts in scheepsrecyclinginrichtingen in de Europese Unie of in een OESO-land worden gerecycled. Ook zal vóór de recycling van een schip een scheepsrecyclingplan moeten worden opgesteld en zullen nieuwe schepen een inventaris van gevaarlijke materialen moeten bijhouden). Voor alle duidelijkheid: de EVOA zal gewoon van toepassing blijven voor sloopschepen die niet onder de werking van de Verordening inzake scheepsrecycling vallen, omdat ze niet onder een vlag varen van een EU-lidstaat.

Uit de gesprekken en het dossieronderzoek is niet gebleken dat naast bovenstaande verbetermaatregelen en beschreven ontwikkelingen door het ministerie nog andere verbetermaatregelen zijn genomen.

6.6 KENNISGEVINGEN SLOOPSCHEPEN 2007-2012

Sinds de uitvoer van de Otapan in 2007 zijn 2 sloopschepen uitgevoerd vanuit Nederland via een kennisgevingstraject⁴⁹.

Behalve de twee uitgevoerde sloopschepen zijn tussen 2007 en 2012 6 kennisgevingen gedaan voor invoer en 7 kennisgevingen voor doorvoer van sloopschepen. Onder een kennisgeving zijn in sommige van deze gevallen meerdere schepen ingevoerd of doorgevoerd.

Het bleek niet eenvoudig om inzicht te krijgen in het aantal sloopschepen dat sinds de Otapan met een EVOA kennisgeving is ingevoerd, doorgevoerd of uitgevoerd. Het systeem 'Terra' dat Agentschap NL voor het verwerken van EVOA kennisgevingen gebruikt, registreert het aantal kennisgevingen en niet het aantal sloopschepen. Zo staan voor de Otapan alle 6 de kennisgevingen in het systeem. Tegen 2 hiervan is door Agentschap bezwaar gemaakt, 3 ervan zijn ingetrokken door de indiener en met de laatste kennisgeving van 27 november 2007 is de Otapan uiteindelijk uitgevoerd om in Turkije ontmanteld te worden.

Het is niet bekend hoeveel andere sloopschepen uit Nederland zijn uitgevoerd zonder kennisgeving en derhalve zonder registratie bij Agentschap NL. Bij de kennisgevingen voor het transport van deze sloopschepen is een inventarisatie van afvalstoffen gevoegd, met uitzondering van één kennisgeving. Voor dit transport heeft de Inspectie de garantie afgegeven dat het schip afdoende was gesaneerd, waarna de kennisgeving door Agentschap NL positief is beoordeeld.

6.7 TWEE CASES HANDHAVING EN TOEPASSEN EVOA-REGELS

⁴⁸ COM (2012) 118 final, voorstel van 23 maart 2012

⁴⁹ het Engelse vrachtschip Pacific Sandpiper, dat gebruikt werd voor het transport van nucleair afval, is in Nederland ingevoerd om te worden gereinigd, waarna het in 2011 naar België is uitgevoerd om ontmanteld te worden. De European Trader, is in 2012 uitgevoerd naar Turkije om ontmanteld te worden.

Tijdens het onderzoek is de commissie gewezen op de problemen met de Adafera, een olietanker die veel overeenkomsten vertoont met de problematiek in de Otapan-casus. Daarnaast heeft de staatssecretaris de commissie gewezen op de ontstane problematiek rond het slopen van treinstellen, die een asbesthoudende coating in de constructie bevatten.

De commissie heeft van beide casussen kennis genomen en deze op hoofdlijnen geanalyseerd op basis van beschikbare evaluatierapporten (Adafera) en dossiers (slooptreinen). Met deze analyse beoogde de commissie inzicht te krijgen in de toepassing van de verbetermaatregelen. Het doel van de analyse was niet om conclusies te trekken over deze casussen.

In deze paragraaf worden beide casussen beknopt beschreven, waarna de commissie de relevante opvallende punten beschrijft. In bijlage 8 worden beide casussen uitgebreider toegelicht.

Adafera

De Adafera is een olietanker, die in 2009 in het nieuws komt na een twee jaar durende strijd over de inhoud van het schip, 70.000 ton materiaal ter productie van stookolie. De VI was van mening dat het materiaal verontreinigd was en derhalve als een afvalstof moest worden beschouwd. De VI heeft om deze reden een deel van de lading teruggezonden naar het land van herkomst en het overige deel in Nederland als afvalstof verwerkt. De eigenaar van het schip was het hiermee oneens, hetgeen leidde tot tal van juridische procedures.

Uit de interne evaluatie blijkt het volgende:

- ondanks behoefte aan duidelijke regie en coördinatie is deze rol niet goed opgepakt. Hierdoor is het proces niet tijdig georganiseerd en was de feitelijke rolverdeling tussen beleid, uitvoering en inspectie niet duidelijk;
- organisatieonderdelen handelden primair vanuit hun eigen belang en werkten onvoldoende samen. Er is niet adequaat samengewerkt om te komen tot een gezamenlijk VROM standpunt, hetgeen de (juridische) positie naar de scheepseigenaar niet sterk maakte;
- De politieke gevoeligheid van de problematiek is op de werkvloer onvoldoende onderkend, waardoor niet voldoende is geëscaleerd naar een hoger niveau in de organisatie.

Casus Sloop treinstellen

In dit dossier gaat het over de sloop van circa 600⁵⁰ verouderde treinstellen van NS Reizigers (zogenoemde MAT 64) die aan de binnenzijde van een asbesthoudende coating waren voorzien. De NS heeft in 2009 een overeenkomst gesloten met een bedrijf voor de sloop van de treinstellen. Deze firma, die wegens verschillende overtredingen in het verleden de aandacht had van de VI en de AI, maar als goedkoopste aanbieder door NS Reizigers was geselecteerd, heeft in 2009 van de Provincie Groningen (bevoegd gezag) een vergunning gekregen voor sloopwerkzaamheden, nadat de provincie Noord-Holland een vergunning hiervoor eerder had geweigerd, mede in lijn met een advies van de VI. De voormalige VI heeft in november 2010 namens de Staatssecretaris van IenM onder voorwaarden ingestemd met de door de Provincie Groningen vergunde werkzaamheden, te weten het tot schroot verwerken en verknippen van de asbesthoudende treinstellen en het in Duitsland omsmelten van het schroot. Dit onder voorwaarde dat conform de asbest- en EVOA regelgeving gehandeld diende te worden.

In 2011 is gebleken dat niet voldaan werd aan de door de VI gestelde voorwaarden. Tegen geconstateerde overtredingen van de asbestregelgeving is door bevoegd gezag (provincie Groningen, Inspectie SZW) noch door de VI handhavend opgetreden.

⁵⁰ In het dossier van de VI / ILT wordt een wisselend aantal te slopen treinstellen vermeld. Het is onduidelijk of het in totaal om 500 of om 600 te slopen treinstellen gaat.

Tegen de overtreding van de EVOA regels heeft de ILT een voornemen tot last onder dwangsom verstuurd en is proces verbaal opgemaakt ten behoeve van Justitie.

De nieuwe ILT heeft in het voorjaar van 2012 alsnog bepaald dat eerst het asbest verwijderd moet worden voordat andere werkzaamheden aan treinstellen mogen worden verricht.

Uit een interne evaluatie van de ILT van mei 2012 komt naar voren dat van onregelmatigheden in de sfeer van het meewerken aan of toelaten van situaties of activiteiten in strijd met de regels niet is gebleken.

In maart respectievelijk april 2012 is zijn de minister en staatssecretaris van IenM voor het eerst over deze zaak geïnformeerd.

De commissie heeft kennis genomen van het dossier en de interne evaluatie van de ILT. Op basis daarvan doet zij de volgende observaties:

- er is sprake van gebrekkige afstemming tussen bevoegd gezag, Inspectie, Beleid en Uitvoering; De Inspectie heeft een (intern) dossierteam ingericht, er is echter geen breed dossierteam ingesteld waar de andere betrokken organisatieonderdelen deel van uitmaken;
- tegen geconstateerde overtredingen van de asbestregelgeving is door het bevoegd gezag en de VI niet handhavend opgetreden;
- binnen de Inspectie vond de afhandeling plaats op het niveau van de werkvloer, er is pas in een laat stadium geëscaleerd naar de organisatieleiding; de politieke gevoeligheid van dit dossier lijkt te zijn onderschat. Ook de politieke leiding is pas in een laat stadium geïnformeerd;
- beleid had een onduidelijke rol en er was sprake van een beperkte betrokkenheid;
- er was tussen de verzendende- en ontvangende autoriteit verschil van mening over de classificatie van de afvalstof en daarmee over de noodzakelijke toepassing van de EVOA regelgeving (ging het hier om een groene-lijst of een oranje-lijst afvalstof?). De EVOA regels zijn uiteindelijk door de eigenaar van het te transporteren materiaal overtreden.
- informatie over dit dossier is pas in een laat stadium in het TPO ingebracht door Agentschap NL. De inbreng van de Inspectie op dit dossier in het TPO was beperkt;

Beide casussen overziend constateert de commissie, in relatie tot de verbetermaatregelen die na de Otapan zijn aangekondigd, dat:

- onvoldoende regie is gevoerd, doordat bij de casus treinstellen niet en bij de casus Adafera niet tijdig is besloten tot het inrichten van een (multidisciplinair) dossierteam;
- mede als gevolg van het ontbreken van een (tijdig) samengesteld dossierteam, er beperkt is samengewerkt tussen beleid, uitvoering en inspectie. Organiseoeronderdelen opereerden teveel vanuit hun eigen onafhankelijke positie;
- de politieke gevoeligheid is onderschat als gevolg waarvan niet (tijdig) is geëscaleerd naar het hoger echelon;
- organisatieonderdelen weinig vertrouwen in elkaars positie en toegevoegde waarde toonden.

6.8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

De verbetermaatregelen die de staatssecretaris in zijn brief aan de Tweede Kamer noemde, zijn gebaseerd op de uitkomsten van een interne evaluatie uit 2007, waarin de rol van de Inspectie niet is meegenomen. Uit gesprekken blijkt dat de meeste betrokkenen en hun leidinggevendenden van mening waren dat zij in de Otapan casus niet verkeerd gehandeld hebben. Een gevoel van noodzaak of urgentie om zaken te verbeteren was hierdoor niet aanwezig.

De verbetermaatregelen hebben een nauwere scope dan de aanbevelingen van de commissie. Zij richten zich overwegend op organisatorische verbeteringen van processen rondom het transport van afvalstoffen (EVOA). Het omgaan met incidentele, complexe en politieke gevoelige uitvoeringsproblemen wordt niet geraakt door de verbetermaatregelen, evenals problemen in de driehoek Beleid, Uitvoering en Toezicht. De maatregelen gaan beperkt in op aspecten van houding en gedrag (alleen de maatregel over competenties). De verbetermaatregelen hebben daarnaast geen betrekking op het borgen dat bij de beleidsuitvoering de geldende wet-en regelgeving wordt nageleefd. Met name op dit punt van compliance (gedrag) hebben de maatregelen geen betrekking op lessen uit het Verwey-Jonker rapport.

De commissie beoordeelt de genoemde verbetermaatregelen in opzet positief. Deze kunnen een goede bijdrage leveren aan een betere taak- en procesuitvoering, maar omvatten niet alle aspecten, waarvoor, naar de mening van de commissie, in de organisatie aandacht nodig is.

Het onderzoek naar de invoering van de verbetermaatregelen leidt tot de volgende conclusies:

Maatregel 1 betreft het aanbrengen van een waarborg om meer zekerheid te hebben over de juistheid van de hoeveelheid afval op een sloopschip. De maatregel is deels geïmplementeerd door het stellen van een eis hierover in het Sectorplan Sloopschepen bij het LAP. Er is echter in het beleid nog niet voorzien dat, zoals de verbetermaatregel stelt, de inventarisatie van de hoeveelheid afval gebaseerd moet zijn op een onafhankelijke beoordeling. Dit wordt derhalve in de praktijk ook niet vereist als onderbouwing van een ingediende kennisgeving.

Maatregel 2 heeft vooral betrekking op de werkwijze bij Agentschap NL en met name het omgaan met (potentiële) risicodossiers. Hoewel bij Agentschap NL niet over risicodossiers wordt gesproken, is er wel speciale aandacht voor bepaalde afvaltransporten, waaronder sloopschepen. De commissie signaleert dat Agentschap NL toetst op volledigheid en consistentie, maar voor zichzelf geen taak weggelegd ziet in het waarborgen dat alle informatie op het kennisgevingsformulier juist is. Op het punt van overleg worden bestaande overlegvormen beter benut. De commissie tekent hierbij aan dat uit de twee cases blijkt dat de geïntensiveerde overlegvorm tussen de beleidsdirectie, de Inspectie en Agentschap NL, het TPO, niet heeft kunnen voorkomen dat er problemen zijn ontstaan als gevolg van onvoldoende afstemming, niet overgaan tot escalatie en onvoldoende informatie-uitwisseling. Het instrument op zichzelf is goed, maar de invulling behoeft nog aandacht.

Er bestaan geen duidelijke afspraken over signalering over risicovolle kennisgevingen en de opvolging daarvan en de feedback tussen Agentschap NL en de Inspectie.

Maatregel 3 betreft het instellen van een zogenaamd “dossiersteam” wanneer sprake is van een risicovol of politiek gevoelig dossier. Er bestaat binnen de huidige organisatie geen eenduidige visie op de verdeling van verantwoordelijkheden binnen een dossiersteam en over wie op basis van welke uitgangspunten een dossiersteam kan of moet instellen. Bij bestaande dossierteams is de beleidsdirectie de trekker van een dossiersteam en deze dossierteams worden vanuit de organisatie als een effectief instrument ervaren. In de praktijk zijn er in de periode twee dossierteams ingesteld in de periode 2007-2011. Bij de twee cases die de commissie in dit onderzoek heeft bekeken, is geen sprake geweest van een dossiersteam, terwijl de issues in beide dossiers daar volgens de commissie wel aanleiding voor gaven. Op dit punt concludeert de commissie dat het instrument functioneel is, maar dat er in de praktijk te weinig dan wel in een te laat stadium gebruik van wordt gemaakt.

Maatregel 4 houdt in dat betrokken medewerkers tijdens functioneringsgesprekken worden aangesproken op benodigde competenties. Uit het onderzoek blijkt niet dat deze maatregel specifieke invulling heeft gekregen.

Maatregel 5 betreft het omzetten van de regionale sturing in een centraal sturingsmodel bij de VI en het werken met dossierteams. De omzetting naar een centraal sturingsmodel heeft begin 2009 plaatsgevonden.

Aanpassingen en ontwikkelingen

Het ontwikkelde Draaiboek sloopschepen is een goed handhavingsinstrument dat bij juiste toepassing borgt dat een sloopschip, waarvan is gesignaleerd dat deze in strijd met de EVOA regels het land zal verlaten, op de juiste wijze wordt gehandhaafd.

De aanvulling van het LAP met een Sectorplan Sloopschepen is op zichzelf een goede aanvulling op de EVOA. De uitwerking van het toetsingskader voor sloopschepen is echter strijdig met de EVOA-regels.

De werkinstructie die Agentschap NL anno 2012 hanteert voor het beoordelen van het doel van het transport van sloopschepen kan het risico op illegale overbrenging vergroten en doet geen recht aan de uitspraak van het Europese Hof van 2003 over de eerste verwerkingshandeling als uitgangspunt voor de kwalificatie van het doel van het transport.

De in ontwikkeling zijnde Europese Verordening vervangt de EVOA voor sloopschepen die gerechtigd zijn de vlag van een lidstaat te voeren. Een punt van aandacht is dat de EVOA gewoon van toepassing zal blijven voor sloopschepen die niet onder de werking van de Verordening inzake scheepsrecycling vallen.

In het onderzoek zijn anders dan bovengenoemde maatregelen geen andere verbetermaatregelen aangetroffen.

Transport sloopschepen na de Otapan

Na de Otapan zijn twee sloopschepen via een EVOA kennisgeving uitgevoerd. De besluiten over de kennisgevingen zijn onderbouwd genomen en correct. De alertheid binnen de organisatie rondom het thema sloopschepen is sinds de Otapan affaire sterk vergroot. Het draaiboek sloopschepen, mits goed en tijdig toegepast, is een extra borg om een tweede Otapan affaire te voorkomen.

Analyse twee cases

Analyse van twee cases toont aan dat er nog significante afstemmingsproblemen (kunnen) voorkomen in zaken die als een handhavingszaak beginnen en waarbij later sprake is van een grensoverschrijdend transport. Instrumenten als het Tripartiet Overleg en het instellen van een dossierteam zijn goede instrumenten, mits deze in de praktijk worden toegepast. Uit de casussen blijkt dit niet altijd (tijdig) het geval te zijn. Uit de analyse komt tevens naar voren dat er problemen zijn bij de toepassing van regels en dat hierbij met name aspecten van houding en gedrag debet zijn aan de afstemmingsproblemen.

Alles overziend

Er zijn verbeteringen gerealiseerd op het gebied van structuur en procesvoering, maar minder op samenhang, samenwerking en regie. De genomen maatregelen borgen niet dat er een continue aandacht bestaat voor het in balans houden en brengen van de driehoek beleid-uitvoering-toezicht binnen de processen. De belangrijkste problemen in de driehoek Beleid-Uitvoering-Toezicht worden hierdoor niet altijd adequaat opgelost. Ook houding en gedrag zijn in de getroffen verbetermaatregelen buiten beschouwing gebleven, uitgezonderd trainingen die intern zijn georganiseerd op het gebied van het onderkennen van beleidssensitiviteit. Dat houding en gedrag weinig aandacht hebben gekregen is niet verwonderlijk gezien het feit dat niet eerder dan in oktober 2011 gewezen is op deze aspecten als oorzaak van de ontstane problemen in de Otapan zaak.

Bij meer recente casussen (Adafera in 2009, treinstellen in 2011) loopt men tegen enkele identieke problemen aan als in de Otapan casus aan met betrekking tot regievoering, afstemming en processturing. Ook komt uit de interne evaluaties van deze cases naar voren dat aspecten van houding en rolopvatting van het eigen organisatieonderdeel ten opzicht van de andere organisatieonderdelen een rol spelen bij de mate van informatie-uitwisseling en bereidheid tot samenwerking.

Uitwerkingen van de EVOA-regels voor sloopschepen in het LAP en een werkinstructie zijn niet in overeenstemming met de regels. Kennis van de vigerende wet- en regelgeving (EVOA / LAP2) verdient meer aandacht.

Aanbevelingen

Neem in het Sectorplan sloopschepen op dat de inventarisatie van schadelijke stoffen die bij de kennisgeving moet worden gevoegd, beoordeeld is door een onafhankelijke deskundige. Hierbij kan gedacht worden aan hiervoor gecertificeerde partijen.

Waarborg dat bij de beoordeling van een kennisgeving het ontbreken van een (door een onafhankelijke partij opgestelde) inventaris van schadelijke stoffen leidt tot het niet in behandeling nemen van een kennisgeving.

Pas de uitwerking van het toetsingskader in het Sectorplan sloopschepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.

Pas de werkinstructie voor het beoordelen van het transport van sloopschepen aan overeenkomstig de EVOA-regels.

Ontwikkel criteria voor het instellen van een dossierteam en maak hier duidelijke afspraken over. Formeer een werkgroep die als doel heeft te beschrijven wanneer door wie een dossierteam kan worden geïnitieerd en welke rollen, taken en bevoegdheden ieder van de betrokken spelers hierbinnen moet krijgen. Ook de rol van de organisatieleiding dient hierin expliciet te worden beschreven, als ook de (frequentie van de) informatievoorziening aan de bewindspersoon. De werkgroep evalueert stelselmatig welke (soorten van) grensoverschrijdend transport van afval tot problemen hebben geleid en gaat na of aan de hand hiervan criteria zijn op te stellen voor het tijdig instellen van een dossierteam.

Maak duidelijke afspraken tussen Agentschap NL en de Inspectie over het afgeven van signalen rondom kennisgevingen en over de wijze waarop de ILT hier opvolging aan geeft. Formeer een werkgroep vanuit Beleid, Inspectie en uitvoeringsorganisatie die een draaiboek opstelt voor het identificeren (en aanpakken) van risico-dossiers. Daarnaast beveelt de commissie aan een dossierteam altijd een projectmatige aansturing te koppelen. Het dossierteam kan dan functioneren als de stuurgroep van het projectteam, dat wordt belast met de uitvoering en hiervoor voldoende moet zijn geëquipeerd.

Zorg ervoor dat Beleid, Agentschap NL (of het nieuwe organisatieonderdeel dat de kennisgevingen gaat beoordelen) en de ILT (het onderdeel dat met de EVOA-handhaving is belast) gezamenlijk afspraken maken over datgene wat op welk moment en op grond van welke criteria door de verschillende deelnemers wordt ingebracht in het Tripartiet overleg, met het oog op een tijdige signalering van problemen.

7. VORMING MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

7.1 INLEIDING

Het derde deel van het onderzoek van de commissie richtte zich op de huidige situatie bij het departement van IenM. Zwaartepunt ligt op de wijze waarop vanaf de samenvoeging van het Ministerie van V&W en (onderdelen van) het Ministerie van VROM in oktober 2010 veranderingen zijn doorgevoerd in de rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen met het oog op het vergroten van rolvastheid en het optimaal inperken van verbondenheid en verwevenheid binnen en tussen organisatieonderdelen van het Ministerie van IenM.

De centrale vraag in deze onderzoeksfase is of er in 2012 aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om geconstateerde tekortkomingen, zoals vermeld in de brief van 4 oktober 2011 door de Minister van Veiligheid en Justitie, verder te kunnen beperken, voor zover deze niet zijn opgelost door de verbetermaatregelen van 2007 of andere verbeteringen die tot de vorming van IenM in oktober 2010 zijn gerealiseerd. De tekortkomingen betreffen aspecten van organisatie, houding en gedrag.

Daarnaast heeft de commissie onderzocht, met name voor de aspecten houding en gedrag, op welke wijze binnen de IenM-organisatie in den brede wordt omgegaan met het opstellen, naleven van en het toezicht op integriteitsregels⁵¹. De Commissie zal zich richten op rolvastheid en tracht antwoord te geven op de vraag in hoeverre de geldende organisatienormen en -waarden (kernwaarden) voldoende verinnerlijkt zijn en in hoeverre de sfeer voldoende open is om tegenspraak / bijsturing toe te laten.

7.2 AANLEIDING VORMING MINISTERIE VAN I EN M

Met het kabinet Rutte/Verhagen is het besluit genomen tot departementale herindeling. Dit heeft onder andere geleid tot het opheffen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Door een fusie tussen het voormalige V&W en onderdelen van VROM⁵² is medio oktober 2010 het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) ontstaan. Het voormalige ministerie van VROM is in een aantal onderdelen opgeknipt. Deze onderdelen zijn toegevoegd aan de ministeries van IenM, ELenI en BZK. Het voormalige Ministerie van V&W is in zijn geheel onderdeel geworden van het nieuwe Ministerie van IenM.

Met de vorming van IenM ging een forse taakstelling gepaard: in een periode van vijf jaar moet € 328 mln worden bezuinigd. De vorming van IenM heeft ook een inhoudelijke reden, het is de bedoeling om de grote thema's en maatschappelijke vraagstukken in het domein van de fysieke leefomgeving samenhangend te bezien en op te lossen.

7.3 CULTUURVERSCHILLEN

De Commissie Otapan heeft geen onderzoek gedaan naar de uitgangssituatie van waaruit verschillende onderdelen van zowel het voormalige Ministerie van V&W als onderdelen van het voormalige Ministerie van VROM samengevoegd zijn. Ten tijde van het besluit tot het samenvoegen van de twee ministeries is niet gekozen om een nulmeting uit te voeren op de verschillen en overeenkomsten van beide voormalige ministeries om over relevante informatie te kunnen beschikken over de twee samen te voegen onderdelen.

Uit de diverse gesprekken over de verschillen tussen beide ministeries kwam het beeld naar voren dat deze aanzienlijk waren en groter dan aanvankelijk was gedacht.

⁵¹ Agentschap NL hanteert als onderdeel van het ministerie van EL&I eigen integriteitsregels en kernwaarden. Hiernaar heeft de commissie met betrekking tot de huidige situatie geen onderzoek gedaan.

⁵² Dit waren het DG Ruimte, DG Milieu, de VROM-Inspectie, het Planbureau voor de Leefomgeving, de Nederlandse Emissieautoriteit en een proportioneel deel van de staf en bedrijfsvoering.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de twee voormalige ministeries het meest verschillend waren vanuit hun inhoudelijk rol en werkwijze: V&W was meer dan VROM een prestatiegedreven departement met een hoog uitvoerend en taakgedreven karakter, VROM daarentegen was een meer beleidsmatig vooruitziend, visionair, toekomstgericht departement. Dit verklaart waarom er op beide ministeries in het algemeen verschillende type medewerkers werkzaam waren en dat er sprake was van verschillende interne werkwijzen en andere culturen op het gebied van samenwerking, wederzijdse informatievoorziening en besluitvorming.

Bij de aanvang van het integratieproces bleken medewerkers van voormalig VROM meer moeite te hebben met het feit dat VROM werd opgeknipt en dat onderdelen verdeeld werden over drie andere departementen dan met de samenvoeging op zichzelf. Daar kwam bij dat het kabinet dat in 2010 aantrad op het punt van duurzaamheid geen grote ambities had. Beide zaken hebben bij veel oud-VROM medewerkers tot veel ongenoegen geleid.

7.4 INTEGRATIEPROCES

In oktober 2010 is de Secretaris Generaal (SG) van het nieuwe departement begonnen met het formeren van de Bestuursraad en vervolgens met de invulling van de functies tot en met afdelingsniveau. Voor het integratieproces is een Programmamakersteam opgezet dat bestond uit de SG (voorzitter), de plaatsvervangend SG en een programmamanager. Bij dit kernteam lag de regie en eindverantwoordelijkheid voor het opzetten en implementeren van het integratieprogramma. Uitgangspunt voor de Bestuursraad was om zo snel mogelijk 'from scratch' het nieuwe lenM te vormen. Het doel hierbij was om de continuïteit van het beleid voor de bewindspersonen te waarborgen en te borgen dat de meerwaarde van de samenhang tussen de twee voormalige kerndepartementen aangetoond kon worden.

Programmamanagement en eigenaarschap

De Bestuursraad heeft vanaf oktober 2010 onder regie van de SG als opdrachtgever een belangrijke rol gespeeld in het integratieproces. Ieder lid van de Bestuursraad is verantwoordelijk gemaakt om te borgen dat de maatregelen binnen zijn of haar domein op de afgesproken wijze tot uitvoering worden gebracht. Binnen het eerder beschreven kernteam heeft de plaatsvervangend SG een stuwende rol gehad. Met het vertrek van de plaatsvervangend SG is vanaf mei 2012 de verantwoordelijkheid voor (de verdere implementatie van) het integratieprogramma neergelegd bij de directeur HRM, die onderdeel vormt van de stafdirectie FMC. De rol van de pSG wordt niet langer ingevuld.

Programma-aanpak

De programma-aanpak van januari 2011 beschrijft de stappen van het integratieproces om te komen tot een volwaardig nieuw ministerie in 2015. Sinds de start in oktober 2010 is veel werk verzet voor het realiseren van de eerste noodzakelijke voorzieningen gericht op het ondersteunen van de bewindspersonen en het waarborgen van de continuïteit van de bedrijfsvoering. Tot januari 2011 is een beperkt aantal, maar wel richtinggevende organisatorische beslissingen genomen: er is gekozen voor één inspectie en voor één Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) naar VenW-model, de onmiddellijke inrichting van de directies Communicatie en Bestuursondersteuning en de benoeming van kwartiermakers. Voor de overige inrichting van de organisatie is 10 weken tijd genomen, om te zorgen voor een zorgvuldige ontvlechting van VROM naar BZK, EL&I en naar lenM.

In 2011 lag de nadruk op 'krachten bundelen', het werken aan een aansprekende missie/visie en het duidelijk beleggen van structuren, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In deze fase is de aandacht vooral uitgegaan naar de harde, organisatorische aspecten van de organisatieverandering. Over de inrichting van het Ministerie van lenM beschrijft de programma-aanpak⁵³ het volgende:

⁵³ Programma aanpak integratie lenM, januari 2011

'In de programma-aanpak zijn een aantal integratiedomeinen⁵⁴ benoemd. Voor ieder van de organisatieonderdelen binnen deze domeinen zijn leden van de Bestuursraad benoemd als trekker en eindverantwoordelijke. Per domein zijn vervolgens concrete uitgangspunten en ontwerpprincipes uitgewerkt.'

Bij de aanvang van de fusie is besloten de beleidsDirectoraten Generaal's (DG's) zoveel mogelijk intact te laten om de bewindspersonen zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen. Aan de vijf beleidsDG's is gevraagd zelf met voorstellen te komen over de integratie van hun domeinen tot drie beleidsDG's.

De initiële programma-aanpak geeft geen doorkijk naar de maatregelen die genomen (moeten gaan) worden om invulling te geven aan het onderdeel 'kracht tonen en ontwikkelen' dat vanaf 2012 geïmplementeerd zal worden. Deze doorkijk wordt op hoofdlijnen wel beschreven in het document '1 jaar Ministerie van Infrastructuur en Milieu' dat in november 2011 verscheen. In dit document worden de contouren van de missie/visie beschreven. Ook schetst dit document de hoofdrichting van het Ministerie van IenM dat het uitgangspunt biedt voor de kernfunctie van IenM in het domein van de fysieke leefomgeving en de (daarvan afgeleide) opzet en inrichting van de nieuwe IenM organisatie. Over de hoofdrichting⁵⁵ van IenM wordt opgemerkt:

'Het Ministerie van IenM heeft drie primaire hoofdfuncties: beleidsontwikkeling, uitvoering en inspectie. De hoofdfuncties hebben een eigen taak en verantwoordelijkheid en werken vanuit die basis samen. Beleidsontwikkeling, uitvoering en inspectie vormen een krachtige combinatie voor de realisatie van beleidsdoelstellingen. De functies hebben samen een brede expertise in de beleidsketen. Feedback vanuit uitvoering en inspectie zijn onderdeel van een goed functionerende beleidscyclus. De hoofdfuncties worden beschouwd als nevensgeschikt en onderling gelijkwaardig. De gelijkwaardigheid van beleid, uitvoering en inspectie blijkt uit: (1) beleid, uitvoering en inspectie hebben zitting in de bestuursraad; (2) allen zijn aanwezig in de bewindspersonenstaf; (3) allen hebben rechtstreeks toegang tot minister en staatssecretaris.'

De status van het integratieproces en de hoofdstructuur van het Ministerie van IenM zijn door de minister van IenM in november 2011 toegelicht aan de Tweede Kamer.⁵⁶

Vanaf 2012 zal als onderdeel van 'kracht tonen en ontwikkelen' met name aandacht besteed worden aan ontwikkeling van organisatie en medewerkers. Hierbij zal, volgens de programma-aanpak, 'aandacht worden besteed aan de relatie tussen de zichtbare organisatievorm en de drijfveren en overtuiging van medewerkers. In deze fase worden de woorden van de missie, visie en kernwaarden doorleefd en wordt er praktische betekenis aan gegeven. In deze fase zal onder andere aandacht worden besteed aan het leggen van verbindingen en het ontwikkelen van professionaliteit, competenties en rolgedrag.' Bij het leggen van verbindingen worden als voorbeelden gegeven (a) verbinding tussen beleid, uitvoering en inspectie, (b) verbinding in operationalisering van de begrippen bereikbaar, leefbaar en veilig, (c) verbinding in ketens van beleids-, uitvoerings- en inspectieprocessen (d) verbinding in kennis en ervaring. Voor deze verbindingen zijn concrete actieplannen opgesteld en verantwoordelijken benoemd. Aan het ontwikkelen van professionaliteit, competenties en rolgedrag is nog geen verdere invulling gegeven.

Aandacht voor kernwaarden en integriteit

Bij aanvang van het integratieproces zijn in de programma-aanpak als kernwaarden bepaald bereikbaarheid, omgevingsveiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Deze kernwaarden zijn doorvertaald in een aantal kernprofielen van IenM als kenmerk van professioneel handelen, te weten daadkracht, omgevingsgerichtheid en aanspreekbaarheid.

Met betrekking tot integriteit is hier in 2011 verder invulling aan gegeven in de gedragscode voor het Ministerie van IenM⁵⁷. In deze gedragscode wordt een aantal criteria van integriteit benoemd, die binnen heel IenM leidend zouden moeten zijn voor het handelen van medewerkers. Deze zijn "verantwoordelijk",

⁵⁴ Dit zijn Beleid, Baten-Lastendiensten en ZBP's, Inspectie, Bedrijfsvoering, Stafdiensten en IenM breed, Programma aanpak, pag. 16

⁵⁵ 1 jaar ministerie van Infrastructuur en Milieu, pag. 22

⁵⁶ TK 33.000 XII, nr. 8, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012.

⁵⁷ "Bewust integer – handreiking voor verantwoord handelen", Ministerie van IenM, september 2011

“onafhankelijk”, “betrouwbaar” en “zorgvuldig”. Deze zijn in de gedragscode nader uitgewerkt en voorzien van casuïstiek.

Vanuit het Team Integriteit en Beveiliging wordt actief vorm en inhoud gegeven aan deze zaken in het integriteitsbeleid. Dit beleid wordt via de planning & control cyclus uitgewerkt door de verschillende organisatieonderdelen. Het Team Integriteit en Beveiliging geeft hiervoor jaarlijks kernelementen aan. Resultaten worden in een jaarlijkse integriteitenquête gemonitord. De commissie heeft tijdens het onderzoek inzage verkregen in de voorlopige resultaten van deze eerste lenM brede enquête. In de enquête wordt de perceptie van de respondenten gemeten en wordt inzicht verschaft in de harde controls waarnaar de organisatieonderdelen in gehouden interviews zijn gevraagd. De enquête, die is gebaseerd op het IMC (integriteits Management Control) model dat binnen V&W reeds was ontwikkeld en werd toegepast en binnen lenM is voortgezet. Voor het DG Milieu & Internationaal (DGMI) is de enquête voor de eerste keer uitgevoerd. De respons in 2011 laat aanzienlijke verschillen zien tussen de voorlopige uitkomsten van de organisatieonderdelen; binnen DGMI was de respons niet hoog genoeg voor een representatieve uitkomst.

Er zijn integriteitcoördinatoren en vertrouwenspersonen die nauw overleg met elkaar hebben. Op deze wijze wordt vanuit het Team Integriteit en Beveiliging gestuurd op het verinnerlijken van de kerncriteria.

De tweede fase van het integratieprogramma (2012-2015) voorziet in het verder ontwikkelen van professionaliteit, competenties en rolgedrag. Zoals eerder aangegeven, ligt de verantwoordelijkheid hiervoor momenteel bij de directeur HRM. Met betrekking tot de verdere invulling van deze zaken heeft de commissie tijdens het onderzoek geen nadere uitwerking aangetroffen en derhalve hierover geen oordeel kunnen vellen. In hoofdstuk 9 gaat de commissie nader in op de aspecten van integriteit en de beleving daarvan binnen de huidige organisatie op basis van een eigen verdiepend onderzoek. De commissie is door het departement geïnformeerd dat het vervolgprogramma inmiddels in de Bestuursraad is besproken.

Binnen lenM is een formele klokkenluidersregeling in gebruik die overeenkomt met de rijksregeling. Uit gesprekken blijkt dat via deze klokkenluidersregeling formeel niet veel wordt gemeld. Wel bestaat er een direct escalatiekanaal naar de directeur Integriteit, waarvan gebruik wordt gemaakt. Meldingen hebben grotendeels betrekking op zaken als oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen, misbruik of diefstal van goederen die eigendom zijn van het ministerie, onzorgvuldig gebruik van email of ongewenste omgangsvormen.

HRM en mobiliteit

Bij het inrichten van de afdelingen binnen de DG's en andere organisatieonderdelen is in beginsel gestreefd naar een evenwichtige verdeling tussen oud-V&W en oud-VROM medewerkers en in de ontstane combinatie de sterkte uit voormalig VROM en voormalig V&W te benutten. Er zijn maatregelen getroffen om te zorgen voor diversiteit, opdat er een goede balans zou ontstaan tussen oud-V&W en oud-VROM medewerkers. Bij het plaatsen van leidinggevenden binnen beleidsDG's is als uitgangspunt gehanteerd dat 1/3 van de leidinggevende meer dan 2 jaar ervaring heeft, 1/3 tussen 0 en 1,5 jaar ervaring en 1/3 geen ervaring had (en dus afkomstig was van een andere afdeling of DG).

Met de wetenschap dat de samenvoeging van de ministeries de nodige impact heeft (gehad) op de medewerkers heeft de Bestuursraad geïnvesteerd in instrumenten voor medewerkers. Enkele voorbeelden hiervan zijn het gelijkstellen van het vacatureproces voor alle medewerkers, het implementeren van een management development programma, het ministeriebreed invoeren van RKW (Resultaat- en Kwaliteitsgericht Werken) gesprekken en het opzetten en implementeren van mobiliteitsbeleid en loopbaanperspectief. Er is een opleiding ontwikkeld voor beleidsmedewerkers om de gewenste verbinding tussen de beleid, uitvoering en inspectie vorm en inhoud te geven. Voor het RKW gesprek, dat iedere medewerker jaarlijks heeft met zijn leidinggevende, is een handout ontwikkeld aan de hand waarvan de binnen het integriteitsbeleid benoemde criteria aan de orde worden gesteld.

Momenteel wordt binnen lenM een mobiliteitsbeleid geïmplementeerd. Uitgangspunt is dat medewerkers, in het kader van persoonlijke ontwikkeling, de mogelijkheid krijgen om na een aantal jaar in een functie

werkzaam te zijn geweest een stap kunnen maken naar een andere functie. Voor sommige specialisten wordt het, vanuit het organisatiebelang, wenselijk geacht dat deze juist op bepaalde functies behouden blijven. Het doel is te blijven borgen dat de organisatie over de juiste mensen beschikt en blijft beschikken.

Informatievoorziening aan de bewindspersoon

Er bestaat geen protocol over de informatievoorziening aan de bewindspersoon. Het is primair de verantwoordelijkheid van de DG om te borgen dat stukken langs de relevante stafdirecties gaan alvorens deze aan de (adviseurs van de) bewindspersoon worden voorgelegd. Alle stukken passeren eerst de SG voordat deze aan de bewindspersoon worden aangeboden. Er worden veel stukken aan de bewindspersonen aangeboden (6.000 a 6.500 op jaarbasis), zowel besluitvormend als informerend. In gesprekken wordt het uitgangspunt benadrukt dat stukken tijdig aan de bewindspersoon worden aangeboden.

Over de precieze betekenis van parafen op notities bestaan verschillende interpretaties. De meest gangbare en gedeelde interpretatie is dat de paraaf van een directie op een nota betekent dat er geen spanning bestaat tussen de inhoud van betreffende nota en het vastgestelde (beleids)kader.

Stand van zaken 2012 en vooruitblik

Conform het integratieprogramma is in de eerste 2 jaar vooral tijd en aandacht besteed aan het bouwen en structuren van het departement en aan de formele inrichting ervan.

In de periode 2012 – 2015 staat ontwikkeling centraal. In deze fase zal vooral aandacht worden besteed aan de cultuur van de organisatie, het leggen van verbindingen zowel op inhoud als in de keten, en het verder verbeteren van de werkprocessen. In de eerste helft van 2012 zijn hiervoor plannen besproken in de Bestuursraad die beide vormen van verbinden verder concretiseren. Leden van de Bestuursraad zijn als sponsor benoemd voor de realisatie van de afzonderlijke acties.

In deze fase van het integratieproces wordt ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van professionaliteit, competenties en rolgedrag. De basis hiervoor is gelegd in de functieprofielen en de leerlijnen. Onderwerpen als professionaliteit, integriteit en persoonlijke ontwikkeling worden geacht aan de orde te komen in de jaarlijkse gesprekscyclus tussen medewerker en manager.

Recente ontwikkelingen met betrekking tot de organisatiestructuur

In het voorjaar van 2012 zijn enkele organisatorische besluiten genomen die betrekking hebben op het onderwerp Afvaltransport. Besloten is om de uitvoering van EVOA-taken, die op afstand was geplaatst bij Agentschap NL, onder te brengen bij het Ministerie van IenM. Het gaat hierbij om twee organisatie-onderdelen van Agentschap NL: een cluster beleidsondersteuning (ondersteuning en advisering van beleid op alle aspecten van het afvalbeheerbeleid) en een cluster EVOA voor het beoordelen en afhandelen van EVOA kennisgevingen. Het cluster beleidsondersteuning wordt geplaatst bij Rijkswaterstaat (RWS), het cluster EVOA zal onderdeel worden van de ILT. De precieze overdracht en organisatorische inbedding was ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

De commissie plaatst een kanttekening bij het onderbrengen van het cluster beleidsondersteuning bij RWS. Dit zal tot gevolg hebben dat de Beleidsdirectie beleidscapaciteit zal moeten gaan inhuren bij RWS. De commissie is van mening dat dit niet bijdraagt aan een benodigde versterking van de driehoek Beleid, uitvoering, Inspectie. Daarnaast zal de Beleidsdirectie het risico blijven lopen dat zij de gewenste regiefunctie bij de uitvoering van complexe onderwerpen niet voldoende kan waarmaken.

7.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

Integratieproces

De commissie spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop de Bestuursraad met veel energie en daadkracht in kort tijdsbestek vorm en inhoud heeft gegeven aan het integratieproces om tot het nieuwe

Ministerie van IenM te komen. De eerste twee jaren is vooral aandacht besteed aan de vorming en inrichting van de structuur en de procedures. In 2012 zijn actieplannen gemaakt voor de thema's verbinden (zowel voor inhoud als de keten).

De commissie concludeert dat bij het vormingsproces van IenM in opzet veel aandacht is besteed aan instrumentarium en maatregelen binnen het huidige HRM- en integriteitbeleid om gewenst handelen in lijn met de benoemde kernwaarden te kunnen borgen. Integriteit en professionaliteit worden gezien als belangrijke kernwaarden die continu door de departementsleiding wordt benadrukt. De commissie is van mening dat de focus op integriteit momenteel nog teveel ligt op bepaalde aspecten van integriteit (onkreukbaarheid) en te weinig op bredere aspecten van integriteit (integere beroepsuitoefening en sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid).

In lijn met het plan van aanpak van het integratieproces is in de eerste fase van het integratieproces vooral aandacht besteed aan organisatorische- en inrichtingsvraagstukken. De Commissie constateert dat hierbinnen de verantwoordelijkheden voor het oppakken van en omgaan met complexe, grensoverschrijdende (uitvoerings)problemen nog niet duidelijk is verankerd binnen de nieuwe organisatiestructuur.

Vanuit het vormingsproces is nog betrekkelijk weinig aandacht besteed aan ontwikkeling, integriteit, professionaliteit en rolvastheid. In de programma-aanpak is voorzien dat deze thema's vanaf 2012 opgepakt gaan worden. In 2012 is in de Bestuursraad uitvoerig aandacht besteed aan verdere organisatieontwikkeling met het thema 'verbindingen'. Op dit thema zijn inmiddels concrete actieplannen uitgewerkt, zowel voor "verbinding in de keten" als "verbinding van mensen en kennis". De commissie constateert dat er voor de onderwerpen integriteit en professionaliteit geen nadere maatregelen / acties zijn benoemd. Op deze elementen is geen integraal plan uitgewerkt. De commissie doelt hiermee op een plan waarin alle elementen en acties die vorm en inhoud geven aan de tweede helft van het integratieproces in samenhang worden benoemd en uitgewerkt. Hoofdstuk 8 gaat hierop nader in en bevat enkele concrete aanbevelingen.

Aansturing integratieproces

De pSG en de directeur HRM (die tevens programmamanager was) speelden tot medio 2012 onder regie van de SG een hoofdrol in het opzetten en implementeren van het integratieproces. Algehele sturing op het integratieproces vindt plaats door de Bestuursraad. Met het vertrek van de pSG is, zo bleek uit gesprekken, de verantwoordelijkheid voor de verdere aanpak van het integratieproces bij de directie HRM komen liggen. Het is niet duidelijk hoe het integratieteam er, sinds het vertrek van pSG, uit ziet en wie er thans programmamanager is voor de uitvoering van de resterende elementen van het integratieproces.

Dossierkennis en ervaring

De commissie ziet een spanningsveld tussen aandacht voor mobiliteit (specifiek tijdens de IenM vorming en in het algemeen ook erna) en het borgen van voldoende kennis en ervaring, met name bij beleidsdirecties. Bij het toepassen van het mobiliteitsbeleid was en is men zich hiervan bewust. Er is door het ministerie omwille van de kwaliteit gericht gestuurd op mobiliteit. In combinatie met de (nieuwe) taakstelling moet er voor gewaakt worden dat er niet een kritische ondergrens wordt overschreden waardoor zaken niet meer gerealiseerd kunnen worden en waarmee het risico wordt gelopen dat Beleid haar rol niet kan waarmaken. Uit diverse gesprekken ving de commissie op dat deze kritische ondergrens min of meer is bereikt bij de beleidsdirectie wat betreft parate kennis van de thema's sloopschepen en grensoverschrijdend afvalbeleid (EVOA) en andere zogenoemde "sluimerdossiers".

Rollen en rolopvatting

De ILT is in de nieuwe hoofdrichting onafhankelijker gepositioneerd en heeft meer dan in de afgelopen jaren een helder afgekaderde rolopvatting (focus op handhaving en inspectie). Uit gesprekken wordt duidelijk dat onder de verschillende organisatieonderdelen nog onvoldoende inhoudelijke overeenstemming bestaat over de gewenste rol van de ILT en de consequenties daarvan voor de andere organisatieonderdelen die een medeverantwoordelijkheid hebben in de totale keten.

Aanbevelingen

Benoem een programmamanager voor de tweede fase van het integratieproces, waarin met name de ontwikkeling, professionaliteit en verbinding aandacht krijgen en rollen en verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd.

Stel een plan op, waarin alle elementen en acties die vorm en inhoud geven aan de tweede helft van het integratieproces, met name met betrekking tot de ontwikkeling van professionals, competenties en rolgedrag in samenhang worden benoemd en uitgewerkt.

Besprek binnen de Bestuursraad hoe om te gaan met complexe uitvoeringsproblemen die, vanwege hun incidentele karakter, niet belegd zijn binnen de organisatie en maak hierover duidelijke afspraken, met name over de gewenste rolverdeling en het beleggen van de regiefunctie.

Ga specifiek binnen de Directie Duurzaamheid na of de beschikbare kennis en capaciteit voldoende is op het thema grensoverschrijdend transport van afval (EVOA) en sloopschepen in het bijzonder.

Met betrekking tot de voorziene verschuiving van onderdelen van Agentschap NL naar het Ministerie van IenM beveelt de commissie aan:

- een deel van de huidige beleids capaciteit van het cluster beleidsondersteuning van het Agentschap NL over te hevelen naar de Beleidsdirectie. Op deze wijze kan onder meer de regieverantwoordelijkheid worden versterkt;
- met betrekking tot het cluster EVOA beschikkingen dat deel zal uitmaken van de ILT een strikte functiescheiding aan te brengen tussen de nieuwe afdeling die zich gaat bezighouden met het beoordelen van kennisgevingen en het vergunnen ervan en de afdeling(en) die verantwoordelijk zijn voor handhaving en inspectie van de EVOA-regelgeving.

8. PROFESSIONALITEIT EN INTEGRITEIT

8.1 INLEIDING

Uit het feitenrelaas van het verloop van de Otapan casus en de analyse ervan komt naar voren, dat de gehele gang van zaken vanuit een aantal invalshoeken moet worden benaderd om tot een evenwichtige beoordeling te komen. In dit hoofdstuk wordt een verdieping gegeven op het thema persoonlijk en functioneel gedrag als belangrijk aspect van integriteit.

In de opdrachtformulering aan de commissie is in het onderdeel 'De situatie van 2010 tot heden' de volgende vraag gesteld: *'Op welke wijze wordt binnen de IenM-organisatie in den brede omgegaan met het opstellen, naleven van en het toezicht op integriteitsregels?'*

De commissie zal zich in dit hoofdstuk richten op de beantwoording van die vraag. De beantwoording spitst zich toe op houding en gedrag. De commissie tekent hierbij aan dat zowel organisationele als gedragsaspecten een rol spelen bij de begrippen rolvastheid, verstrengeling van functies en ruimte voor tegenspraak uit de opdrachtformulering.

Ten behoeve van de verdieping op het thema persoonlijk en functioneel gedrag heeft de commissie zes groeps gesprekken van ieder ruim twee uur georganiseerd met in iedere sessie zes leidinggevend en leidinggevend medewerkers vanuit de verschillende organisatieonderdelen van IenM⁵⁸. Met deze groeps gesprekken beoogde de commissie een indruk te krijgen van de beleving van integer handelen bij de betrokken ambtenaren en de (mate van) verinnerlijking van opvattingen over integriteit, houding en gedrag IenM breed. De gesprekken zijn gevoerd met behulp van stellingen die waren afgeleid van de kernbevindingen uit de Otapan casus, een casus waar de meeste deelnemers wel "van hadden gehoord" maar waar zij

⁵⁸ De organisatieonderdelen betreffen centrale directies, DG Bereikbaarheid, DG Milieu, KNMI, Rijkswaterstaat en de ILT

inhoudelijk niet mee bekend waren. De stellingen boden ook de mogelijkheid de daarin genoemde dilemma's te projecteren op het functioneren van de eigen onderdelen en het vaststellen van de ministeriebrede beleving.

In bijlage 9 is het samenvattend verslag van de besprekingen opgenomen, om een impressie te geven van de beleving van dit thema binnen het ministerie van IenM.

In de paragrafen 8.2 t/m 8.4 worden de begrippen integriteit, professionaliteit en ambtelijke loyaliteit toegelicht. De opvattingen over de inhoud van deze begrippen bepalen namelijk voor een belangrijk deel de invulling van de kernwaarden van het ministerie. Daaraan moet de context worden toegevoegd waarbinnen deze feitelijke invulling plaatsvindt (paragraaf 8.5). De commissie doelt daarbij vooral op de vigerende opvattingen over toezicht en beleidsadvisering.

Vervolgens komen de bevindingen uit de groepsgesprekken aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen.

8.2 INTEGRITEIT

Integriteit is geen geïkt begrip. Huberts⁵⁹ concludeert in zijn artikel 'Integriteit van bestuur in perspectief' dat *'de besproken literatuur verduidelijkt dat het om een thema gaat dat aandacht verdient, maar dat er nog geen sprake is van een enigszins coherente body of knowledge. Dan zal duidelijk blijken hoe belangrijk waarden en integriteit werkelijk zijn om governance te verklaren en te beoordelen.'* Uit zijn overzicht van visies op integriteit⁶⁰ wordt duidelijk dat integriteit op vele manieren gedefinieerd kan worden.

De veelheid aan opvattingen over wat wel of niet onder integer gedrag valt, leidt er toe dat de vraag naar beoordelingen van al dan niet integer gedrag met enige terughoudendheid moet worden benaderd. Niettemin levert het onderzoek voldoende materiaal op om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

8.3 PROFESSIONALITEIT

Tijdens het onderzoek is de commissie vaak geconfronteerd met het standpunt dat ambtenaren van het ministerie als professional worden getypeerd. Het begrip professional wordt in onze samenleving breed en veelvuldig toegepast. Professionele beroepen worden oorspronkelijk uitgeoefend door hoog opgeleiden, die op grond van hun opleiding een hoge mate van onafhankelijkheid moeten en kunnen claimen. Voor leken kan die functie-uitoefening moeilijk controleerbaar zijn.

Gedragscodes zijn veelal gericht op vakinhoudelijke deskundigheid en de (integere) omgang met klanten (cliënten) en opdrachtgevers en beklemtonen uiteraard ook de professionele autonomie. De typering 'professional' wordt tegenwoordig ook vaak gehanteerd om een grote mate van autonomie bij de beroepsuitoefening binnen organisaties te claimen.

In de kernwaarden die in het integriteitmodel van de overheid worden genoemd, komt een aantal waarden voor de professionele beroepsuitoefening voor. Deze beschrijving geldt vooral voor functies die zich richten op beleidsontwikkeling/advisering en voor toezichthoudende functies. Functionarissen die deze functies uitoefenen vallen echter wel onder het toezicht van de leiding van de eigen organisatie. Hun functioneren wordt in de hiërarchische lijn beoordeeld. Verder wordt de onafhankelijkheid van hun functioneren bepaald door het uitgangspunt van ambtelijke loyaliteit aan de politieke bestuurder.

⁵⁹ Bestuurskunde 2012 –2

⁶⁰ Integriteit als integriteit als heelheid (consistent, coherent), als passendheid (in de omgeving), als professionele verantwoordelijkheid, als bewust moreel reflecteren en handelen, als waarde(n), inclusief onkreukbaarheid, als overeenstemming met (waarden) van wet- en regelgeving, als overeenstemming met geldende morele waarden en normen, als exemplarisch gedrag.

Tijdens de groepsdiscussies was de samenwerking en afstemming in het spanningsveld tussen toezicht, beleidsontwikkeling en politiek bestuur dan ook een belangrijk thema. Het verloop van de problematiek rond de Otapan illustreert in sterke mate de complexiteit van die afstemming.

8.4 AMBTELIJKE LOYALITEIT

Eén van de hoekstenen van het Nederlandse bestuurlijke systeem is het principe van ambtelijke loyaliteit. Het ambtelijk apparaat voert de aan de organisatie opgelegde functies en taken uit, draagt zorg voor en houdt toezicht op een ordentelijke uitvoering van wet- en regelgeving. Het adviseert daarnaast het politiek bestuur over nieuw beleid en de beleidsontwikkeling daarvan en over correcties op bestaande regelgeving. Ook behoort het tot de taak van het ambtelijk apparaat om de politiek bestuurder te behoeden voor mogelijke valkuilen bij nieuw beleid, dat wil zeggen voor eventuele fouten op inhoudelijk, juridisch en financieel terrein die de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid belemmeren of indammen.

Daarnaast worden adviezen verstrekt over de omgang met en informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer. Vaststaat dat het politiek bestuur besluit wat aan de Tweede kamer en later de Eerste Kamer wordt voorgelegd. Bij de komst van nieuwe bewindslieden dient het ambtelijk apparaat zich aan te passen aan de opvattingen over beleid en de bestuurlijke stijl. Dit spel vereist naast vakinhoudelijke deskundigheid ook politieke sensitiviteit en gevoel voor maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid.

Vastgesteld moet worden, dat de 'professional in overheidsdienst' zijn/haar werk relatief onafhankelijk uitvoert, maar zich wel steeds bewust moet zijn van de afhankelijkheden. Hierbij geldt de paradox van onafhankelijk denken en afhankelijk handelen.

8.5 POLITIEKE SENSITIVITEIT

Bij een oordeel over het al dan niet integer handelen moet ook gekeken worden naar de invloed van de context waarbinnen functies worden uitgeoefend. Twee punten spelen daarbij een belangrijke rol:

1. de mate van ervaring met het omgaan met de problematiek waarmee men wordt geconfronteerd;
2. de opvattingen bij de politieke leiding over de rol van de organisatie bij het oplossen van de problematiek.

Moet de betrokken afdeling of afdelingen het probleem oplossen of moet bij eventuele politieke implicaties 'het oplossen' bij het politiek bestuur gelegd worden? Zeker als er sprake is van nieuwe casuïstiek zullen deze afwegingen een belangrijke rol spelen. Een complicatie daarbij is dat het in elke situatie net iets anders ligt, waardoor ook iedere keer een andere benadering vereist is.

8.6 GROEPSGESPREKKEN

De hiervoor beschreven onderwerpen: de relaties tussen de opvattingen over integriteit, de mate van professionele beroepsuitoefening, ambtelijke loyaliteit en politieke sensitiviteit bij de aanpak van de problematiek vormden het referentiekader bij de stellingen die voor de groepsdiscussies zijn gebruikt. In de groeps gesprekken werd dit krachtenveld gezien als een dilemma dat inherent is aan de relatie tussen het politiek bestuur en het ambtelijk apparaat.

Bij de groeps gesprekken zijn de volgende stellingen toegepast:

1. *Ambtelijke loyaliteit staat in de dagelijkse praktijk regelmatig op gespannen voet met een onafhankelijke beroepsuitoefening.*
2. *Het ontbreekt aan ruimte voor tegenspraak als zaken niet overeenkomen met wet- en regelgeving of gemaakte afspraken, maar wel gedekt zijn door besluiten van leidinggevend.*

3. *Alleen als de leiding het nodig acht wordt een dossier aan een hoger echelon ter bespreking en besluitvorming aangeboden.*
4. *De rolverdeling in de driehoek 'beleid, uitvoering en inspectie' is voldoende duidelijk bij I&M; de taken en bevoegdheden bij elk van die rollen zijn goed belegd.*
5. *Het aanscherpen van bestaande en het stellen van nieuwe regels is een noodzakelijke (maar onvoldoende) voorwaarde voor verbeterde samenwerking binnen het ministerie van I&M.*

In de groeps gesprekken werd de bespreking van deze stellingen voorafgegaan door een korte toelichting. In het volgende zijn de bevindingen naar aanleiding van de groeps gesprekken weergegeven, zowel in algemene zin als bij elke stelling.

Algemene beleving van integriteit

De deelnemers kenden geen enkele aarzeling om over het onderwerp integriteit te discussiëren. De commissie heeft geen defensieve of allergische reactie op dit onderwerp aangetroffen. Integendeel: de uitnodiging en de introductie van de thematiek heeft bijgedragen aan een ontspannen en serieuze discussie. Integriteit omvat meer dan de onkreukbare medewerker. Bij IenM gaat het in essentie ook om iets anders: integere beroepsuitoefening en maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

In de toelichting werd een driedeling gepresenteerd voor de uitwerking van de aandachtsgebieden bij integer handelen, te weten de ambtelijke onkreukbaarheid en onomkoopbaarheid, de integere beroepsuitoefening en de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze driedeling werd onder de deelnemers herkend en onderschreven.

De commissie merkt op dat er sprake was van een grote mate van herkenning van de stellingen, hetgeen niet hetzelfde is als instemming. De lading van sommige woorden en uitspraken werd zeker niet breed gedeeld, al lokten ze zeker wel uit tot een goede discussie. De suggestie: "dit soort gesprekken zouden we vaker moeten voeren" is in meerdere groepen uitgesproken. De gesprekken waren intensief en constructief. Op eigen initiatief kwamen de deelnemers met veel casuïstiek en voorbeelden van dilemma's uit de eigen praktijk. Met name in de bespreking van de eigen casuïstiek lag veel meerwaarde besloten, juist omdat hierbij voorbij werd gegaan aan de voor de hand liggende antwoorden.

Nadere gezamenlijke analyse van ingewikkelde dilemma's uit de eigen casuïstiek waarin waarden met elkaar strijden en protocollen of richtlijnen niet zomaar het juiste antwoord geven, leidde tot reflectie en verdieping en daaruit voortvloeiend invloed op het feitelijke gedrag.

Conclusie

Het accent bij het huidige integriteitbeleid op het eerste aspect (onkreukbaarheid) en de daaruit voortvloeiende eenzijdigheid wordt onderschreven. Die regels zijn voor velen vanzelfsprekend en worden gezien als normaal net verantwoord gedrag.

Uit de groeps gesprekken komt naar voren dat de behoefte aan meer systematische aandacht voor de tweede en derde invalshoek (integere beroepsuitoefening en maatschappelijke verantwoordelijkheid) als onderdeel van uitvoering van het huidige integriteitbeleid groot is.

Opvallende punten uit de inhoudelijke discussie over de stellingen

De discussie over de stellingen heeft de volgende relevante opvallende punten opgeleverd.

Stelling 1 - Loyaliteit: *Ambtelijke loyaliteit staat in de dagelijkse praktijk regelmatig op gespannen voet met een onafhankelijke beroepsuitoefening (met uitgangspunten van integriteitbeleid)*

Het woord 'regelmatig' werd terecht als overdreven ervaren. Op incidentele basis onderschreef men de strekking van deze stelling. Kanttekening hierbij was, dat sommige incidenten evenveel aandacht en energie

naar zich toe trekken als 95% regulier werk. Dat iets weinig voorkomt zegt dan dus weinig over het relatieve gewicht van dit soort kwesties, zowel in termen van tijdsbeslag als aandachtsbron.

Loyaliteit werd beschouwd als een meervoudig en gelaagd begrip. Meervoudig omdat loyaal betrekking kan hebben op het dienen van de eigen minister, maar ook op de eigen organisatie of het eigen beleid of het eigen beleidsveld of de eigen beroepsgroep van professionals. Daartussen kan grote spanning bestaan.

Gelaagd omdat het de persoon van de minister kan betreffen, maar ook het ambt en dat ambt weer binnen de Nederlandse rechtsstaat. En ook hier kan spanning bestaan.

Bij de bespreking van inhoudelijke deskundigheid zijn de volgende zaken naar voren gekomen:

- Wet- en regelgeving sluit vaak niet en vertoont leemten. In die gevallen moet invulling gegeven worden op basis van professionaliteit en ervaring; het gaat dan om individuele interpretatie;
- Professionaliteit en wetenschappelijke borging. Waarheidsvinding heeft marges; iets is waar, maar binnen begrenzings, afhankelijk van situatie, persoonlijke positie en rol. Dit leidt tot terughoudendheid;
- De domeinen van politiek bestuurlijke besluitvorming en dat van de onafhankelijk inhoudelijke advisering komen dicht bij elkaar. Bij de advisering en het politiek bestuur zijn de kenniscentra niet klaar met zich te beroepen op de zorgvuldigheid van de eigen input (bijvoorbeeld een wetenschappelijke onderbouwing). Dat geldt ook voor de juridische input. De zorg voor de juiste hantering van de input in de politieke besluitvorming en van de mogelijk consequenties van het negeren of het naast zich neerleggen ervan behoort bij de professionaliteit van de ambtenaar;
- In veel cases bleef de vraag op tafel in hoeverre men om moet gaan met domeinoverschrijding en of het beroep op de grenzen van het eigen domein en de daarbij behorende claim op verantwoordelijkheid wel voldoende is. Het thema 'morele en maatschappelijke verantwoordelijkheid' kwam in verschillende vormen in veel cases terug.

Stelling 2 - Tegenspraak: *Het ontbreekt aan ruimte voor tegenspraak als zaken niet overeenkomen met wet- en regelgeving of gemaakte afspraken maar wel gedekt zijn door besluiten van leidinggevend.*

Over het algemeen hadden de deelnemers het gevoel dat in de ambtelijke organisatie tegenspraak goed werd geduld en serieus werd genomen.

Bij de houding van politieke bestuurders speelt de persoonlijke opvatting over besturen een belangrijke rol in de wens tot en de omgang met tegenspraak. Men voelde zich vrij om kritiek naar voren te brengen. Binnen de eigen afdeling, directie of organisatieonderdeel gaat dat goed; tussen de organisatieonderdelen blijkt dat in de dagelijkse praktijk moeilijker.

Collegialiteit, veiligheid en anonimiteit kunnen tegenspraak in de weg staan, het getuigt van moed om iets aan te kaarten, waarvan alle andere directe collega's voor zichzelf besloten hebben dit niet te doen.

Tegenspraak ten opzichte van de politieke bestuurder wordt lastiger gevonden dan ten opzichte van de direct leidinggevende of directe collega. "Je steekt dan toch wel meer je nek uit". Dit hangt in sterke mate af van de positie in de organisatie en de persoonlijke relatie met een bewindspersoon (heb je makkelijk toegang tot de bewindspersoon of niet?).

Bij dit onderwerp is een doorslaggevende voorwaarde: het in leven houden van een cultuur waarin tegenspraak serieus wordt genomen en men voldoende vrijheid ervaart om 'je nek uit te steken'. De algehele opvatting is dat hiervoor binnen de huidige lenM cultuur voldoende ruimte wordt geboden. Wel is de algehele perceptie dat recente ontwikkelingen rond het Otapan-onderzoek en de communicatie over de resultaten uit het onderzoek van het OM een negatieve uitwerking hebben op de noodzakelijke openheid.

Stelling 3 - Escalatie: *Alleen als de leiding het nodig acht wordt een dossier aan een hoger echelon ter bespreking en besluitvorming aangeboden.*

De waarneming dat kritische zaken lang laag in de organisatie blijven wordt onderschreven. Men lost problemen vaak zelf op, omdat dat een periode lang onderdeel was van het verwachtingspatroon van het politieke bestuur (met name binnen oud-VROM, de periode Dekker). De inspectie moest eerst en vooral problemen oplossen (VROM / BuBi). Toezicht was min of meer probleemsigalering. Nu in de huidige ILT wordt dit verwachtingspatroon ingrijpend bijgesteld en staan toezicht en handhaving centraal.

Het initiatief tot escalatie ligt in feite bij functionarissen op de werkvloer of in de lijn. Een corrigerende sigalering ten behoeve van bijvoorbeeld potentieel politiek complexe dossiers centraal of hoog in de organisatie ontbreekt.

De gewenste tijdige sigalering van een mogelijk politiek relevant en complex probleem is vaak te laat gekomen. Ook hier spelen de eerder genoemde factoren een rol:

- een sterk inhoudelijke focus;
- een overschatting van het zelf probleemoplossend vermogen;
- de te laag ingeschatte politieke gevoeligheid;
- verwachtingen rond de verantwoordelijkheid voor de probleemoplossing vanuit de top.

Stelling 4 - Rolvastheid: *De rolverdeling in de driehoek 'beleid, uitvoering en inspectie' is voldoende duidelijk bij lenM; de taken en bevoegdheden bij elk van die rollen zijn goed belegd.*

Mijn eigen organisatieonderdeel werkt adequaat samen met onderdelen binnen het ministerie die een andere rol hebben (beleid, uitvoering, inspectie).

De rolverdeling in de driehoek is van groot belang voor het goed functioneren van het integrale (governance) systeem. Een eenzijdige verandering in opvattingen over rollen en rolvastheid in één van de hoeken van deze driehoek, zonder de consequenties daarvan voor de andere twee hoeken vast te stellen, kan leiden tot verbetering van het functioneren van een hoek, maar kan ten koste gaan van de effectiviteit van het geheel.

Bij het organisatorisch vormgeven van de samenwerking in de driehoek 'beleid, uitvoering en toezicht' moet aan drie elementen gelijktijdig worden gedacht, namelijk:

1. De vraag wat centraal moet blijven om de coördinatie van het gehele functioneren te kunnen waarborgen. Met andere woorden: hoe behoudt de besturing het overzicht?
2. De vraag naar het voor alle betrokkenen noodzakelijke inzicht in de eisen voor een goede samenwerking tussen de partijen om optimaal te functioneren, waarbij het dus gaat om de noodzakelijke afhankelijkheid van de kennis en inzichten van partijen in de driehoek.
3. Wat kan en moet door de betrokken partijen zelfstandig worden uitgevoerd, waarvoor en waarop deze dan ook verantwoordelijk en aanspreekbaar zijn.

Bij de ILT is een ontwikkeling in de organisatie gestart die het voorgaande duidelijk illustreert. Deze op zich toe te juichen ontwikkeling, verwoord in het beleidsplan, gaat primair richting de rol van toezicht houden en handhaven en veel minder dan voorheen probleem oplossen. Dit leidt ertoe dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem op een andere plaats moet worden belegd. Bij de afdeling Beleid of bij een meer operationele sector. Beide oplossingen hebben zo hun voor- en nadelen. En hoe te handelen als niemand deze verantwoordelijkheid oppakt?

In de Otapan casus was de inspectie de probleemoplosser. De vraag is hoe en wie hiervoor in de huidige situatie verantwoordelijkheid neemt, aangezien de inspectie meer focust op handhaving en inspectie. De complexiteit wordt niet verkleind door meer focus op toezicht bij een van de hoeken van de driehoek. Deze rolverandering leidt tot een noodzakelijk rolaanpassing in een of beide andere hoeken van de driehoek. De rolverdeling en het daaruit voortvloeiende verwachtingspatroon verdienen urgent de aandacht.

Met andere woorden:

1. Met de herziene rolopvatting (toezicht / handhaving) heeft de inspectie geleerd van kwesties als Otapan: we moeten rolvast zijn. Dus niet langer problemen oplossen die in de uitvoering van beleid zijn ontstaan, maar gewoon doen waar we voor zijn opgericht: regels handhaven en toezicht houden – ook als dat even niet uitkomt (in de sector, op het ministerie, bij de bewindslieden).
2. De ‘verpuring’ van de rol van de ILT is een verandering die op zich is te verklaren uit eerdere leerervaringen, maar die in de driehoek van beleid en uitvoering en toezicht bezien risico’s scheidt: er vallen mogelijk gaten, witte vlekken, er blijven dingen liggen, omdat niet alleen de inspectie als consequentie hiervan de eigen rol moet aanpassen maar ook anderen daar opnieuw invulling aan moeten geven.
3. Dat laatste gebeurt niet of niet vanzelf, ook al omdat niet alle hoekpunten de verandering van de inspectie zien of begrijpen wat de consequenties voor henzelf zijn. Een project over governance in de driehoek is daarvoor niet genoeg.
4. Het is de zwakste schakel in de driehoek die de kracht van het geheel bepaalt.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de positie van de uitvoeringsorganisatie in de driehoek (en de perceptie daarop) diverse vormen kan aannemen. Vanuit een uitvoeringsorganisatie kwam de constatering dat er geen beleving was van een driehoek (de inspectie is zo goed als buiten beeld), terwijl een andere uitvoeringsorganisatie de driehoek en de rol van iedere actor daarbinnen wel duidelijk herkende.

Bovengenoemde problematiek is niet alleen oplosbaar door het goed inrichten van de organisatie (afsprakenstelsel), maar vooral ook door het hierover gezamenlijk ontwikkelen van rolopvattingen over de samenwerking. Beide aspecten vereisen aandacht bij de verbetering van de samenwerking in deze complexe problematiek. Indien dit onvoldoende gebeurt, blijft er een grote kans op herhaling van soortgelijke problemen als in de Otapan casus.

***Stelling 5 - Regels:** Het aanscherpen van bestaande en het stellen van nieuwe regels is een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor verbeterde samenwerking binnen het ministerie van IenM*

De deelnemers onderschreven deze stelling unaniem. Het gaat om systematisch werken aan duidelijkheid over rolopvattingen en de hiervoor gesignaleerde noodzaak van een aanpak van de professionalisering van de beroepsuitoefening.

Opleiding en training maar vooral ook gezamenlijke evaluatie en reflectie op complexe feitelijke cases als bijvoorbeeld de Otapan en het gezamenlijk leren daarvan zijn volgens de deelnemers de kern van de zaak. Organisatie-inrichting en regels zijn een voorwaarde. Meer ruimte voor informele communicatie en een haal- en brengplicht van informatie worden belangrijker bevonden dan het vinden van oplossingen in het maken van nieuwe regels.

Deze noodzaak wordt groter als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen:

- de toenemende transparantie van de communicatie (social media);
- maatschappelijke opvattingen zoals interactiviteit en coproductie bij de beleidsvoorbereiding en probleemoplossing een kleiner wordende overheid leidt in toenemende mate tot het dilemma: vertrouwen of controleren;
- er is sprake van toenemende politieke en maatschappelijk druk op de organisatie waardoor er steeds minder tijd is voor reflectie en ‘lessons learned’.

8.7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

Beleving begrip 'integriteit'

Bij de beleving van het begrip 'integriteit' herkent men dat bij het huidige integriteitbeleid het accent ligt op de integriteit in de werkgever / werknemerrelatie. Er is behoefte aan meer systematische aandacht om integriteit ook vanuit andere invalshoeken te benaderen, zoals professionaliteit, ambtelijke loyaliteit en politieke sensitiviteit. Het begrip 'professionaliteit' is nog onvoldoende uitgewerkt als kenmerk van de functie-uitvoering waarop men elkaar kan aanspreken.

Tegenspraak

Over het algemeen werden er geen problemen ervaren op het punt van tegenspraak. Wel komt naar voren dat de cultuur binnen de organisatie en de houding van de bewindspersoon jegens het ontvangen, accepteren van en omgaan met tegenspraak hierbij van doorslaggevend belang zijn. Bepalende factoren voor de cultuur van tegenspraak zijn het ervaren vertrouwen van leidinggevend en het uitlokken van tegenspraak door leidinggevend (op ambtelijk en politiek niveau). Dit hangt af van de persoonlijke stijl van de leidinggevende.

Het bieden van tegenspraak op momenten dat dit nodig wordt geacht en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden zijn in het kader van het integriteitbeleid geen expliciet onderwerp van discussie. De commissie is van mening dat het belangrijk is om hier expliciet aandacht aan te besteden.

Tijdige signalering politiek complex dossier

Vroege en tijdige signalering van en actieve sturing op de aanpak van politiek complex dossiers waren onvoldoende aanwezig. Na de Otapan zijn ook andere voorbeelden daarvan aan te wijzen, zoals de sloop treinstellen en de eveneens in hoofdstuk 6 genoemde Adafera, waarbij het in de kern gaat om identieke organisatorische fouten en problemen als bij de Otapan.

Een kanttekening hierbij is dat het wel ingewikkeld is om vroege signalering te organiseren, omdat op voorhand niet meteen duidelijk is wat vroege en tijdige signalering behoeft. Te vroeg leidt tot overbelasting en kan ook een indicatie van indekgedrag zijn ('ze hadden het kunnen weten...'). Transparante en een tijdige informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisatieonderdelen is een essentiële factor voor het tijdig onderkennen van politiek complexe dossiers.

De afzonderlijke organisatieonderdelen dienen niet terughoudend te zijn bij het tijdig signaleren en in de lijn escaleren van mogelijk politiek risicovolle dossiers. Het is beter achteraf te constateren dat iets ten onrechte geëscaleerd is, dan te moeten vaststellen dat iets te laat of niet geëscaleerd werd.

Driehoek Beleid, uitvoering, toezicht

Bij de rolverdeling in de driehoek Beleid, uitvoering, inspectie is het belangrijk dat duidelijk is hoe het overzicht over het geheel wordt gehouden, hoe men vanuit de eigen rol met de anderen samenwerkt en op welke taken men zelf aanspreekbaar is. In de Otapancasus was sprake van een uitvoeringsprobleem dat niet belegd was bij één van de drie punten van de driehoek. Het oppakken hiervan door één van de punten veroorzaakte rolvermenging.

Deze problematiek is niet alleen oplosbaar door het goed inrichten van de organisatie (afsprakenstelsel), maar vooral ook door het hierover gezamenlijk ontwikkelen van rolopvattingen over de samenwerking. Beide aspecten vereisen aandacht bij de verbetering van de samenwerking in deze complexe problematiek. Indien dit onvoldoende gebeurt, blijft er een grote kans op herhaling van problemen zoals in de Otapancasus.

Aanbevelingen

Uitwerking professionaliteit

Werk het begrip 'professionaliteit' verder uit in de tweede fase van het integratieproces, met aandacht voor de volgende aspecten:

- Zorg voor deskundigheid: bijvoorbeeld het op de hoogte zijn van de 'state of the art' van een bepaalde soort wetgeving; een belangrijk onderdeel hiervan is ook het kunnen verbinden, de discussie met andere rollen en betrokkenen aan gaan, zonder de rolzuiverheid uit het oog te verliezen.
- Politieke sensitiviteit, waarbij de vraag is: hoe komt onze meer specifieke input tot zijn recht in de uiteindelijke politieke besluitvorming? Fascinerend was de verkenning van de grenzen van ambtelijke loyaliteit en een overmaat aan politieke sensitiviteit, tot uitdrukking komend in plaatsvervangend denken (wat de minister wil is ...), maar ook in juist zover gaan in dienstbaarheid dat het uiteindelijk (door politieke tegenspraak van buiten) lastig wordt voor de minister die dit in dank moet ondergaan.
- De uiting van de integrale maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid in de functie-uitoefening. Maatschappelijke verantwoordelijkheid reikt over de grenzen van het eigen domein en staat in relatie met de verantwoordelijkheid van de hele organisatie (bijvoorbeeld bij vergunningverlening en het beoordelen / afgeven van kennisgevingen is dit vaak situatief bepaald).

Verbetering tijdige signalering politiek complex probleem

Draag er zorg voor dat de (politieke) risicoanalyse vanaf de werkvloer op een hoger niveau komt binnen de organisatie, opdat in een vroeg stadium gesignaleerd wordt of er sprake is van een politiek complex dossier, waarop extra sturing nodig is.

Verbetering rolvastheid

Zorg voor duidelijkheid van de rollen in de driehoek beleid, uitvoering en inspectie. Stem de taakopvattingen onderling af en ga na wat de gevolgen zijn van de taakopvatting binnen de drie afzonderlijke punten ten opzichte van het gehele takenpakket, waarop het ministerie is aan te spreken. Ontwikkel gezamenlijk rolopvattingen over de samenwerking. In het bijzonder de meer zuivere focus op de handhaving die de ILT nu nastreeft vraagt om meer duidelijkheid over taakopvatting van de andere spelers in de driehoek, bijvoorbeeld in situaties (als bij de Otapan) waarbij de probleemeigenaar zijn verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nakomt.

Verbetering samenwerking binnen het ministerie

Werk systematisch aan duidelijkheid over rolopvattingen en de gesignaleerde noodzaak van een aanpak van de professionalisering van de beroepsuitoefening. Denk daarbij aan opleiding en training, maar vooral ook gezamenlijke evaluatie en reflectie op complexe, politiek gevoelige dossiers als bijvoorbeeld de Otapan.