
Streefbeelden Vernieuwing Toezicht zeehavens Amsterdam en Rotterdam

Datum: 10 september 2009

Intentie

Toezicht en opsporing in de zeehavens is nuttig en nodig. De in het Directeurenoverleg Zeehavens (DOZ) vertegenwoordigde diensten werken samen om toezicht en opsporing op niveau te houden en verder te verbeteren, met minder lasten voor burgers en bedrijven. In dit document wordt aangegeven op welke wijze de diensten dat gaan doen.

De samenwerkende diensten voor de aspecten lading, schip en grenstoezicht stellen onder leiding van de coördinerend toezichthouders een gezamenlijke risico-analyse op. Zij komen op basis daarvan tot een gezamenlijk jaarplan en een gecoördineerde uitvoering. Er vindt informatieverzameling en -uitwisseling plaats. Niet alleen om tot een goede analyse te komen, maar ook om zeehavencontroles efficiënter en effectiever uit te kunnen voeren. Belemmeringen die er tot nu toe zijn om informatie uit te wisselen worden zoveel mogelijk weggenomen. Een ieder neemt deel in die samenwerking vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Goede gezamenlijke risicoanalyse levert meer zicht op welke controles nodig zijn en welke niet. Vanuit de gezamenlijkheid is het vervolgens aan de diensten zelf om invulling te geven aan hun afgesproken taak en rol. Hiermee wordt bedoeld dat toezicht en opsporing verschillende taken zijn, met verschillende verantwoordelijkheden, samenwerking en informatiedeling is echter onmisbaar om een goede en doelmatige uitvoering van die taken te komen.

Per aspect is er een coördinerend toezichthouder die moet organiseren dat de gezamenlijke risicoanalyse, het jaarplan, de informatie-uitwisseling en de afgestemde operationele planning en uitvoering ook daadwerkelijk van de grond komen. De coördinator neemt daarbij geen verantwoordelijkheden over; hij zorgt ervoor dat de betrokken diensten professioneel en met maximale afstemming hun werk kunnen doen. De resultaten van de samenwerking binnen de genoemde aspecten komen aan de orde in het DOZ. Op termijn moet dat leiden tot aspectoverschrijdende risicoanalyses jaarplannen. Dit alles kan ook leiden tot afspraken over het anders verdelen van taken of verantwoordelijkheden.

Samenwerken gaat niet vanzelf. Het trekt een grote wissel op het gezamenlijk lerend vermogen, op het vertrouwen in elkaar, op respect voor elkaars (politiek-bestuurlijke) verantwoordelijkheden en op de bereidheid om af te stemmen. Het DOZ spant zich in om deze voorwaarden te vervullen. De samenwerking is niet vrijblijvend. Diensten maken met elkaar afspraken en worden daarop indien nodig aangesproken.

Inhoudsopgave

Intentie.....	2
1 Inleiding.....	4
1.1 Beschrijving van het domein.....	4
1.2 Doel van dit rapport.....	4
1.3 Leeswijzer.....	4
2 Algemene uitgangspunten.....	5
2.1 Wat willen we bereiken?.....	5
2.1.1 Minder last voor de bedrijven.....	5
2.1.2 Effectiever en efficiënter.....	5
2.2 Hoe gaan we dat bereiken?.....	5
2.2.1 Sturingsprincipes/ rol- en taakverdeling.....	5
2.2.2 Toezicht – Opsporing.....	7
2.2.3 ICT.....	7
2.2.4 Groeimodel; uitgaan van wat er al is.....	8
2.2.5 Leren en evalueren.....	8
2.2.6 Iedere partner draagt de eigen kosten.....	8
2.2.7 Communicatie.....	9
3 De ambities.....	10
3.1 Risico-analyse en risicogestuurd inspecteren.....	10
3.2 Planning van het toezicht.....	10
3.3 Stroomlijning van informatievoorziening bedrijfsleven <-> overheid vv.....	11
3.4 Operationele coördinatie en uitvoering toezicht.....	11
3.5 Uitwisseling van inspectiegegevens en –resultaten.....	11
3.6 Professionaliteit inspecteurs.....	12
3.7 Toezicht- en interventiemethoden.....	12
3.8 Optimalisatie van toezichttaken en -rollen.....	12
3.9 Aanpassing van regelgeving en beleid.....	12
3.10 Aspect Havenbeveiliging.....	13
4 Vervolg.....	13
De leden van het Directeurenoverleg Zeehavens.....	14

1 Inleiding

Dat toezicht nuttig en nodig is staat vast. Door toezicht worden risico's beperkt, wordt een betere naleving van regels bevorderd, worden kwetsbare belangen beschermd en eerlijke verhoudingen gewaarborgd. In de praktijk blijkt echter dat toezicht niet altijd voldoende effectief is en regelmatig als onnodig belastend wordt ervaren door degenen die worden gecontroleerd.

De effectiviteit van het toezicht moet daarom verder omhoog en de lastendruk omlaag. Dat is wat het Kabinet met het programma Vernieuwing Toezicht (VT) wil bereiken; de samenwerkende rijksinspecties voeren dat in samenwerking met de betrokken opsporingsdiensten uit.

De samenwerking krijgt gestalte in zogenoemde domeinen. Eén van de domeinen is Vervoer over Water, opgedeeld in enerzijds Binnenvaart en anderzijds de Zeehavens Amsterdam en Rotterdam¹. Sinds 2008 werken elf toezichthouders die opereren in deze zeehavens samen. In dit document geven zij aan wat de plannen zijn en welke resultaten ze in de nabije toekomst denken te bereiken.

1.1 Beschrijving van het domein

In het domein Zeehavens gaat het om de logistieke processen die zich in zeehavens afspelen en om het toezicht op de daarvoor geldende regelgeving ten aanzien van:

- de lading; voldoet deze aan de eisen om veilig te kunnen worden vervoerd en om de buitengrens van de EU als import- of exportgoed te kunnen passeren? En: Vindt ladingoverslag op veilige wijze plaats voor degene die deze werkzaamheden uitvoeren?
- de schepen, inclusief de bemanning; voldoen deze aan de eisen om veilig en milieuvriendelijk vervoer te verrichten?
- het grenstoezicht; voldoen de personen (zowel bemanning als passagiers) aan de eisen om de EU-buitengrens te passeren?
- de havenbeveiliging; voldoet de beveiliging van de havenfaciliteiten tegen terrorisme aan daarvoor geldende eisen?

Op de laatste pagina vindt u een overzicht van de elf deelnemende toezichthouders en een beknopte beschrijving van hun voornaamste taken en verantwoordelijkheden.

1.2 Doel van dit rapport

Het jaar 2008 was voornamelijk een tijd van inventarisatie en ideeënvorming

Op basis daarvan zijn in dit rapport de streefbeelden vastgelegd die richting zullen geven voor de ontwikkelingen in de komende jaren.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de algemene uitgangspunten die gehanteerd zijn bij het maken van de streefbeelden en die zullen gelden bij de verdere uitwerking ervan.

Hoofdstuk 3 bevat een globale weergave van de eigenlijke streefbeelden. Voor de aspecten Schip, Lading en Grenstoezicht zijn de gedetailleerde plannen opgenomen in de drie bijlagen. Het aspect Havenbeveiliging (*Port Security*) wordt in hoofdstuk 3, paragraaf 10 behandeld.

Hoofdstuk 4, tot slot geeft kort aan wat de volgende stappen zullen zijn.

¹ Voor het gemak spreken we van Amsterdam en Rotterdam; bedoeld wordt het ruimere havengebied inclusief omliggende gemeenten. Andere havens zullen gaandeweg, waar opportuun, betrokken worden

2 Algemene uitgangspunten

2.1 Wat willen we bereiken?

Vernieuwing Toezicht staat voor effectiever en efficiënter toezicht met minder last voor de bedrijven

2.1.1 Minder last voor de bedrijven

In 2007 is door Bureau SIRA de toezichtlast gemeten. De kwantitatieve toezichtlast (€ 17,9 mln voor geheel Vervoer over Water waarvan € 16,9 mln in de zeehavens Amsterdam en Rotterdam) bleek beperkt. Maar er was wel forse kritiek op het langs elkaar heen werken van de toezichthouders. De daardoor onstane last is echter niet gemeten.

In het programma VT wordt vermindering in de toezichtlast nagestreefd van 25% ten opzichte van de meting van 2007. Voor Zeehavens zou dit betekenen dat het doel bereikt is wanneer de gemeten lasten geslonken zijn tot plusminus € 12,5 mln, een doelstelling die eigenlijk alleen bereikt kan worden door fors minder te inspecteren. De regelgeving en de belangen van veiligheid en milieu staan dat echter niet zonder meer toe.

Beschouwing van het domein en de belangen van het bedrijfsleven leidt tot de conclusie dat voor de ondervonden toezichtlast andere zaken minstens even belangrijk zijn.

- De inspectieobjecten (schepen, partijen lading) zijn niet statisch, maar onderdeel van een logistieke stroom. Bedrijven hebben er baat bij dat die stroom zo ongehinderd mogelijk doorgang vindt.
- De fysieke stroom gaat vergezeld van een administratieve stroom, waarbij informatie tussen bedrijven en overheid wordt uitgewisseld; voorheen in papieren vorm maar in toenemende mate elektronisch. Bedrijven hebben er baat bij dat deze administratieve afhandeling zo efficiënt mogelijk verloopt.

Dit constaterend richt de aandacht zich voornamelijk op

- Betere coördinatie van de inspecties en daardoor zo min mogelijk verstoring van de logistieke processen.
- Stroomlijnen van de informatie-uitwisseling tussen bedrijven en overheid en daarmee de administratieve lasten minimaliseren.
- Selectiever inspecteren zodat de goede nalevers worden ontzien en de toezichtlast terecht komt bij de minder goede nalevers. Niet minder maar slimmer inspecteren.

2.1.2 Effectiever en efficiënter

Naast “minder last” is “effectiever en efficiënter” een doelstelling van VT.

Betere samenwerking, coördinatie van de inspecties en selectiever inspecteren leveren ook hun bijdragen aan deze doelstelling.

Daarnaast wordt beoogd door middel van uitwisselen van inspectieresultaten de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

2.2 Hoe gaan we dat bereiken?

2.2.1 Sturingsprincipes/ rol- en taakverdeling

Toezicht in het domein zeehavens is complex. Elf diensten houden gezamenlijk toezicht op een veelheid aan zeer ongelijksoortige wet- en regelgeving waarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid op verschillende plaatsen is belegd.

Coördinatie van een dergelijk proces vraagt om heldere sturingsprincipes en een heldere en consistente rolverdeling tussen verschillende partijen.

Voorop staat dat de partij die bestuurlijk verantwoordelijk is ook het toezichtbeleid en de rolverdeling bij het toezicht bepaalt.

De overkoepelende aansturing van de samenwerking is neergelegd bij het Directeurenoverleg Zeehavens. Daarin zijn, onder voorzitterschap van de IVW (directeur Scheepvaart) alle deelnemende diensten vertegenwoordigd.

Daaronder is voor de praktische uitvoering gekozen voor een indeling in Aspecten van Toezicht, met ieder een Coördinerend Toezichthouder (CT) die het voortouw neemt.

Aspect	Coördinerend toezichthouder	Deelnemers
Toezicht op Lading	Douane	Douane, VWA, VROM-I, IVW, PD, AI, ZHP, KLPD/DWP
Toezicht op Schip	Havenmeester Rotterdam/Amsterdam	HR, HA, IVW, VROM-I, VWA, ZHP, KLPD/DWP
Toezicht op Havenbeveiliging	Havenmeester Rotterdam/Amsterdam	HR, HA, ZHP, Signaaltoezichthouders Amsterdam (KLPD/DWP, Regiopolitie Team Havens, KMar, Douane)
Grenstoezicht	Zeehavenpolitie/Koninklijke Marechaussee	ZHP, KMar

Uiteraard zijn er verbindingen tussen deze aspecten (schip en lading moeten bijvoorbeeld wel bij elkaar passen). Waar nuttig en nodig worden deze verbindingen gelegd.

2.2.1.1 *Verschillende rollen*

Toezichthouders hebben in het samenwerkingsverband ten aanzien van verschillende onderwerpen van toezicht verschillende rollen. Er zijn drie rollen waarin daadwerkelijk fysieke of administratieve controles worden uitgevoerd. Daarnaast kennen we de rol van Coördinerend Toezichthouder. De drie rollen zijn:

- De hoofdtoezichthouder
- De medetoezichthouder en
- De signaaltoezichthouder

De hoofdtoezichthouder is bestuurlijk verantwoordelijk. Hij voert zelf inspecties uit, maar kan ook volgens afspraak gebruikmaken van andere toezichthouders die voor hem als medetoezichthouder of als signaaltoezichthouder optreden.

De hoofdtoezichthouder stelt het toezichtbeleid en toezichtplan (risicoprofielen, prioriteiten, interventiebeleid etc.) vast, die voor de medetoezichthouder en signaaltoezichthouder leidend zijn, en hij is er voor verantwoordelijk dat er heldere afspraken zijn voor de samenwerking. In het bijzondere geval dat een hoofdtoezichthouder de feitelijke controles (nagenoeg) geheel heeft uitbesteed aan een medetoezichthouder of signaaltoezichthouder en zelf alleen nog beleidsmatig betrokken is, noemen we hem Toezichthouder op afstand.

De medetoezichthouder is formeel aangewezen als toezichthouder voor de betreffende regelgeving. Hij voert toezicht uit op verzoek van en volgens de instructies van de hoofdtoezichthouder en hij rapporteert daarover aan de hoofdtoezichthouder.

De signaaltoezichthouder (oog- en oorfunctie) is voor het betreffende onderwerp in principe niet formeel aangewezen als toezichthouder maar signaleert aan de hoofdtoezichthouder mogelijke misstanden indien die geconstateerd worden bij het uitvoeren van de eigen toezicht- of opsporingstaak. Signaaltoezicht kan *actief* zijn, dat wil zeggen op specifiek verzoek gericht kijken naar zaken of *passief* dat wil zeggen dat toevalligerwijs geconstateerde misstanden worden doorgegeven.

De als Coördinerend toezichthouder aangewezen dienst voert *in die rol* zelf geen inspectietaken uit en heeft geen inhoudelijke bevoegdheden/verantwoordelijkheden ten aanzien van het toezichtbeleid en de inspectieplannen. Die bevoegdheid ligt bij de hoofdtoezichthouder.

De Coördinerend Toezichthouder:

- stimuleert dat de afspraken tussen de toezichthouders tot stand komen en hij bewaakt de onderlinge consistentie daarvan.
- Coördineert de efficiënte inzet van mensen en middelen over de inspectieonderwerpen heen.
- is faciliterend bij de uitwisseling van gegevens over inspectieobjecten, risico-analyse, planning, en inspectieresultaten tussen de verschillende toezichthouders.
- richt hiertoe een Coördinatiecentrum in waar alle informatie bij elkaar komt en dat voor het bedrijfsleven het ene loket is met informatie welke inspectie wanneer op welk object wordt uitgevoerd.

Combinatie van rollen in één dienst

Deelnemende toezichthouders vervullen veelal niet slechts één rol, maar voor verschillende toezichtonderwerpen verschillende rollen. Toch is het goed daarbij een scherp onderscheid te maken welke activiteit in welke rol wordt verricht.

Bijvoorbeeld:

De havenmeester is Coördinerend Toezichthouder over de inspecties op zeeschepen binnen het aspect Schip, hoofdtoezichthouder als het gaat om de naleving van de Havenverordening en medetoezichthouder voor de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (onder leiding van hoofdtoezichthouder IVW)

Er wordt niet naar eenheidsworst gestreefd. Binnen de hierboven gedefinieerde begrippen en rollen zijn verschillen in uitwerking tussen de aspecten van toezicht mogelijk. De Coördinerend Toezichthouder ziet er op toe dat de betreffende hoofdtoezichthouder de leiding neemt bij de verdere uitwerking en zorgt ervoor dat een werkbaar en consistent stelsel tot stand komt.

2.2.1.2 Aansturing/besluitvorming

Binnen ieder van de aspecten zijn tal van actie/verbeterpunten (ambities) onderkend om stapsgewijs het uiteindelijke streefbeeld te verwezenlijken. Aan elk actiepunt moet onder leiding van een aan te wijzen partij nadere uitwerking worden gegeven. Besluitvorming over de wijze van uitwerking vindt door of onder verantwoordelijkheid van het DOZ en de Stuurgroep Vervoer over Water plaats.

Onder leiding van de CT zal per aspect een heldere structuur worden vastgelegd hoe die besluitvorming verloopt. (stuurgroep, werkgroepen, rol DOZ etc.). Dit kan bijvoorbeeld in het convenant.

2.2.2 Toezicht – Opsporing

De samenwerking in het kader van Vernieuwing Toezicht gaat over toezicht. Toezicht (onder aansturing van een bestuurlijk verantwoordelijke) en opsporing van strafbare feiten (onder aansturing van het OM) zijn verschillende instrumenten van de handhaving, met verschillende verantwoordelijkheden. Maar een aantal deelnemers in het samenwerkingsverband zijn in de eerste plaats opsporingsdienst en ook binnen toezichthoudende diensten zijn opsporingsambtenaren actief. Voor een goede uitvoering van zowel toezicht als opsporing is nauwe samenwerking en informatiedeling nodig.

Het Directeurenoverleg Zeehavens zal initiatieven nemen om een gezamenlijk geformuleerd beleid over de relatie tussen enerzijds toezicht en anderzijds opsporing van strafbare feiten te ontwikkelen en te respecteren, met als doel dat toezicht en opsporing elkaar versterken.

2.2.3 ICT

Uitgangspunt: ICT staat niet op zichzelf. De inzet van ICT wordt bepaald door de behoefte.

ICT speelt een belangrijke ondersteunende rol. ICT moet het geautomatiseerd uitwisselen van informatie mogelijk maken.

De behoefte aan ICT wordt idealiter bepaald door:

- Welke samenwerkingsvormen en processen worden ontwikkeld?
- Welke informatie hebben de partners van elkaar en van anderen nodig?
- Welke voorzieningen zijn daartoe nodig?
- Hoe worden die voorzieningen geïmplementeerd?

Een complicerende factor is dat alle deelnemende diensten beschikken over hun eigen ICT-voorzieningen waar veel in geïnvesteerd is en die ze niet graag loslaten. Afhankelijk van de fase in de levenscyclus van deze systemen is er bereidheid tot aanpassing ten behoeve van uitwisselbaarheid van informatie. Bij veel diensten wordt gewerkt aan vernieuwing van ICT-systemen. Dat biedt kansen.

Beleidslijn nu:

-
- Eerst de samenwerkingsvormen verder uitontwikkelen en parallel daaraan de behoefte aan ICT nader specificeren.
 - Gebruikmaken van de systemen die er al zijn. Nagaan of die een rol in de samenwerking kunnen spelen.
 - Aansluiten bij de ICT-ontwikkelingen in FO Binnenvaart (generiek koppelpunt)
 - Bij aanpassing/vernieuwing van ICT-systemen de partners betrekken en rekening houden met de mogelijke inzet in het samenwerkingsverband.
 - De wenselijkheid onderzoeken van een ICT-platform.
 - Externe partijen als Portbase benaderen. Wat kunnen die voor ons betekenen?
 - Waar mogelijk gebruikmaken van financiering uit rijks gelden (E-inspecties ICTU-bouwstenen). Als dat niet mogelijk is, voor gezamenlijke ICT-voorzieningen per geval in onderling overleg financieringsafspraken maken.

2.2.4 Groeimodel; uitgaan van wat er al is

Samenwerking van toezichthouders is niet nieuw in de zeehavens.

Op verschillende gebieden bestaan (veelal bilaterale en lokale) convenanten en informele samenwerkingsvormen. Vernieuwing Toezicht geeft hieraan een nieuwe impuls. Bestaande vormen van samenwerking worden tegen het licht gehouden, zonodig aangepast en vervolgens geïntegreerd in een consistent geheel.

Dat zijn complexe en ingrijpende processen waarbij de deelnemende diensten veel van hun bestaande werkwijzen en gewoontes zullen moeten loslaten. We volgen daarin een groeimodel: eerst datgene wat gemakkelijk blijkt, doorgroeiend naar het moeilijke. Het is ook een proces van lange adem. Echte verandering vraagt tijd en continuïteit in de aansturing en de personele bezetting van de samenwerkingsverbanden. Daarop moet op het hoogste niveau binnen de samenwerkingspartners worden gestuurd.

Samenwerking is ook niet vrijblijvend. Diensten maken met elkaar afspraken en worden daarop aangesproken.

Er is voor gekozen te beginnen bij de zeehavens Amsterdam en Rotterdam. Andere havens zullen worden uitgenodigd op een geschikt moment aan te sluiten. Dat kan voor verschillende aspecten op verschillende moment zijn .

2.2.5 Leren en evalueren

Geconstateerd is dat de diensten veel van elkaar kunnen leren. De een is op het ene onderwerp verder dan de ander en andersom. Ook buiten de kring van deelnemende toezichthouders zijn ervaringen waarvan geleerd kan worden over werkwijze en aanpak. Er zal gebruikgemaakt worden van elkaars ervaringen.

Ook evalueren en benoemen van *best practices* zijn een onderdeel van de werkwijze

2.2.6 Iedere partner draagt de eigen kosten

Het programma VT Zeehavens heeft geen eigen mensen en middelen. Daarom is het nodig om algemene uitgangspunten vast te leggen hoe de kosten verdeeld worden over de partners.

Kosten van het toezicht

Algemeen uitgangspunt is dat elke partij zelf de kosten draagt van het toezicht dat zij uitoefent ongeacht in welke rol dit toezicht wordt uitgeoefend; toezicht in de ruime zin des woords, dus bijvoorbeeld inclusief eventuele bewerking om informatie aan anderen ter beschikking te kunnen stellen.

In voorkomende gevallen kunnen partijen onderling (afwijkende) afspraken maken over de verdeling van kosten, bijvoorbeeld ten gevolge van actief Signaaltoezicht of Taakoverdracht.

Kosten van de coördinatie

De kosten van de coördinatiecentra voor de verschillende aspecten worden gedragen door de betreffende Coördinerend Toezichthouder, inclusief de personele kosten van de basisbezetting. Indien het nodig wordt gevonden dat een dienst een eigen vertegenwoordiger (liaison-officer) in het coördinatiecentrum heeft worden de kosten daarvan door de betreffende dienst gedragen.

Overige materiële kosten ten behoeve van de gezamenlijkheid worden gezamenlijk gedragen door alle partijen. Jaarlijks worden hierover afspraken gemaakt. Voorbeelden van materiële kosten zijn onder andere (toekomstige) ICT-applicaties en drukkosten van gezamenlijke jaarplannen.

Waar mogelijk wordt er een beroep gedaan op beschikbare Rijksgelden.

2.2.7 Communicatie

Alle diensten hebben intensief contact met het bedrijfsleven over de toezichtzaken binnen hun directe aandachtsveld. Dat moet ook vooral zo blijven.

Daarnaast is het zinvol om ook over vernieuwing Toezicht te communiceren, waarbij door alle deelnemers een eenduidige boodschap moet worden uitgedragen.

Om die eenheid te waarborgen zal een Communicatieplan worden opgesteld, niet als voorschrijvend plan voor de diensten maar als hulpmiddel om de consistentie te bevorderen.

De consistentie wordt verder bewaakt door het Directeurenoverleg Zeehavens en een regelmatig overleg tussen de communicatieafdelingen van de verschillende diensten.

Gezamenlijk is gewerkt aan de inrichting van www.inspectieloket.nl, waar sinds enkele maanden een Zeehavens-pagina live is.

Ook is er regelmatig contact met de Commissie OverheidsInterventies van de Nationale Havenraad over de vorderingen.

De interne communicatie binnen de diensten over de veranderingen in het kader van VT is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke diensten waarbij indien gewenst gebruikgemaakt kan worden van ondersteuning door het Bureau Inspectieraad.

3 De ambities

Binnen ieder van de aspecten zijn ambities geformuleerd, die zijn uitgewerkt in actie/verbeterpunten, waarmee stapsgewijs het uiteindelijke streefbeeld verwezenlijkt wordt. De ambities zijn ingedeeld in een negental aandachtsgebieden:

1. Risicoanalyse en risicogestuurd inspecteren
2. Planning van het toezicht
3. Stroomlijning informatievoorziening bedrijfsleven <-> overheid
4. Operationele coördinatie en uitvoering van het toezicht
5. Uitwisseling van gegevens en resultaten
6. Professionaliteit inspecteurs
7. Toezicht- en interventiemethoden;
8. Optimalisatie van toezichttaken en -rollen.
9. Aanpassing van regelgeving en beleid

In dit hoofdstuk worden de streefbeelden op hoofdlijnen beschreven.

In de bijlagen 1,2 en 3 zijn de meer gedetailleerde streefbeelden inclusief actieplannen voor de aspecten Schip, Lading en Grenstoezicht opgenomen.

Het aspect Port Security is wat afwijkend van karakter en wordt in een aparte paragraaf (3.10) in dit hoofdstuk behandeld.

3.1 Risico-analyse en risicogestuurd inspecteren

Op dit moment maakt elke toezichthouder voor zichzelf op basis van individuele criteria (aanbod, risico, naleving) een risicoanalyse. Dit resulteert in een fragmentarische en ad hoc situatie waarbij inspectieobjecten door meerdere partijen voor controle op verschillende onderwerpen kunnen worden geselecteerd. Risicoanalyse zit bij sommige toezichthouders nog in een ontwikkelfase, terwijl het bij anderen al verder ontwikkeld is.

Ook de beschikbaarheid van instrumenten en systemen om de uitkomsten van risicoanalyse om te zetten in risicogestuurde selectie van te inspecteren objecten (targeting) verschilt per toezichthouder.

In alle drie de aspecten worden op dit vlak acties ontplooid om stapsgewijs uiteindelijk te komen tot geïntegreerde risicoanalyse en targeting. De weg waarlangs dit bereikt wordt verschilt per aspect, afhankelijk van de uitgangssituatie.

Per aspect zal worden bezien in hoeverre het nodig is hiervoor geheel nieuwe ICT-hulpmiddelen te ontwikkelen of dat bestaande systemen van een partij bruikbaar (te maken) zijn voor de gezamenlijkheid, of dat gebruikgemaakt kan worden van E-inspectie-bouwstenen.

Betere risicoanalyse en risicogestuurd inspecteren zal leiden tot gericht toezicht, waardoor de naleving wordt bevorderd en de beschikbare capaciteit efficiënter en effectiever kan worden ingezet. Voor de bedrijven zal het effect zijn dat goede nalevers worden ontzien en dat de toezichtlast, meer dan nu, terecht komt bij de minder goede nalevers.

3.2 Planning van het toezicht

Op dit moment maakt elke partij een eigen toezichtplan met eigen speerpunten en toezichtvormen. Tussen enkele partijen vindt al afstemming op adhoc-basis plaats, maar in wezen is het gezamenlijk jaarplan de stapeling van individuele plannings. Daarnaast maakt elke partij een eigen operationele planning. Coördinatie in de uitvoering wordt, als het al gebeurt, op een basale manier uitgevoerd. Inspectieobjecten worden daardoor soms onnodig meervoudig geïnspecteerd.

De ambitie is om te komen tot, in eerste instantie per aspect van toezicht, geïntegreerde jaarplannen. De Planning en Control-cyclus van de diensten zullen daartoe op elkaar moeten worden afgestemd. Op basis van deze plannen per aspect zal jaarlijks het gezamenlijk jaarplan Vervoer over Water worden samengesteld.

Van daaruit zal ook de operationele dag-tot-dagplanning en de bijsturing daarop worden geïntegreerd.

Geïntegreerde planning van het toezicht zal leiden tot evenwichtiger toezicht; de onderdelen zullen beter op elkaar afgestemd zijn, waardoor overlappen worden voorkomen en minder

procesverstoring zal optreden. Voor de toezichthouders zijn synergie-effecten te verwachten waardoor effectiever en efficiënter toezicht kan worden gehouden.

3.3 Stroomlijning van informatievoorziening bedrijfsleven <-> overheid vv.

Toezichthouders hebben nu veelal eigen informatiesystemen die niet op elkaar zijn aangesloten. Hierdoor moet het bedrijfsleven regelmatig dezelfde informatie meerdere malen aanleveren. Ook uitgaand berichtenverkeer van de overheid naar de bedrijven over inspecties is versnipperd.

Er lopen ontwikkelingen die hierin verbetering moeten brengen, veelal onder de naam "Single Window". Een eerste stap daarin is bilaterale koppeling van overheidssystemen. Ook het bedrijfsleven zelf is hierin actief, onder andere via Portbase (de fusie van Portinfolink en Portnet)

In alle aspecten worden activiteiten voorzien om de bestaande ontwikkelingen op dit gebied te stimuleren en nieuwe op te pakken.

Als resultaat worden aanzienlijk besparingen in administratieve lasten voorzien voor zowel overheid als bedrijfsleven. Daarnaast zal door hergebruik van elektronisch opgeslagen informatie en minder menselijke tussenkomst de betrouwbaarheid van de informatiestromen verbeteren. Op termijn zullen bij verdere doorontwikkeling real-time volgsystemen ontstaan waardoor bedrijven direct zicht hebben op de status van hun zendingen/schepen, met minder procesverstoring als gevolg.

3.4 Operationele coördinatie en uitvoering toezicht

De feitelijke uitvoering van de inspecties vindt op dit moment door de verschillende toezichthouders zelfstandig plaats. Er is geen centraal coördinatiepunt van waaruit de uitvoering gevolgd en zonodig bijgestuurd wordt.

Elke toezichthoudende dienst trekt zijn eigen plan en stuurt zelf bij naar omstandigheden. Coördinatie vindt slechts incidenteel en adhoc plaats.

Binnen de aspecten Schip en Lading wordt daarom voorzien in een centrale coördinatie van de uitvoering van de inspecties. Voor Schip zullen dit in eerste instantie regionale Coördinatiecentra zijn (Amsterdam en Rotterdam) die waar nodig landelijk op elkaar worden afgestemd. Voor Lading gaat het vanaf het begin om een landelijk opererend Regie- en selectiecentrum.

Verder worden in de uitvoering van het toezicht een aantal praktische verbeteringen doorgevoerd als: One Stop Shop, verbeterde werkwijze bij grenscontroles en gedeeld gebruik van inspectiefaciliteiten.

Deze verbeteringen zullen leiden tot effectiever en efficiënter toezicht, minder procesverstoring en een eenduidig aanspreekpunt voor informatie welke inspecties waar en op welk moment door wie zullen plaatsvinden.

3.5 Uitwisseling van inspectiegegevens en -resultaten

Er vindt thans slechts beperkt uitwisseling plaats van inspectiegegevens en -resultaten.. Onder andere voor rapportagedoeleinden, risicoanalyse en gezamenlijke planning is het nodig specifiek aandacht te besteden aan structurele uitwisseling van gegevens; binnen de kring van deelnemende diensten, maar ook soms daarbuiten met andere instanties.

Een betere informatiepositie op zich leidt niet direct tot beter of efficiënter toezicht.

Er ligt een nauwe relatie met onder andere de aandachtsgebieden Risicoanalyse, Planning Toezicht en Coördinatie Toezicht. Toezichthouders krijgen een bredere informatiebasis om op die gebieden beslissingen te nemen. De effecten worden daar zichtbaar.

Een belangrijk aandachtspunt betreft het juridische aspect. Onder welke voorwaarden mogen inspectie- en opsporingsdiensten informatie met elkaar delen?

3.6 Professionaliteit inspecteurs

Bij de verschillende toezichthouders zijn professionele inspecteurs werkzaam. Bij gelijke aandachtsgebieden blijken er echter verschillende opleidingen te bestaan. Daarnaast is er vaak onvoldoende inzicht in werkzaamheden buiten het eigen vakgebied.

Wanneer er in het kader van herinrichting van het toezicht sprake is van medetoezicht of signaaltoezicht is het op peil brengen en houden van de vakkennis van groot belang. Daarnaast lijkt er ook behoefte aan meer aandacht voor het houdingsaspect van de inspecteurs.

Op basis van de inventarisatie van de huidige opleidingen en de opleidingsbehoefte zullen er voor de aspecten Schip en Lading gezamenlijke opleidingsplannen worden ontwikkeld om de de professionaliteit van inspecteurs te harmoniseren, verhogen en verbreden.

Verhoogde professionaliteit van inspecteurs zal leiden tot minder ervaren toezichtlasten en een effectiever inspecteren. Daarnaast wordt de uniformiteit in werkwijze op gelijksoortige inspectieonderwerpen beter gewaarborgd.

3.7 Toezicht- en interventiemethoden

De toezichtvorm is in de zeehavens nu vrijwel geheel traditioneel producttoezicht. De eigenschappen van de sector en de processen brengen dit voor een deel met zich mee. De ervaring met alternatieve vormen van toezicht is gering, maar met name op het gebied van lading is, onder andere aangezet vanuit de EU, een begin gemaakt met invoering van vormen van horizontaal toezicht (systeemtoezicht).

Vanuit Vernieuwing Toezicht wordt hierbij aangesloten. Binnen het aspect Lading wordt gestimuleerd om deze initiatieven mee te ontwikkelen en om de belangstelling en de vraag vanuit de markt voor deze vorm van toezicht te faciliteren.

Hiermee kan een substantiële modernisering van het toezicht worden bereikt, een betere naleving en een op het compliancenniveau van de actor aangepast toezicht: een ieder krijgt het toezicht dat hij verdient.

In de aspecten Schip en Grenstoezicht is gebleken dat op een aantal punten behoefte bestaat aan nalevingsondersteuning (*compliance assistance*) in de vorm van structurele voorlichting en overleg met betrekking tot de inhoud van de regelgeving en hoe die na te leven.

Aan die wens wordt voldaan, waardoor betere naleving met minder sancties verwacht kan worden. Daarbij zal ook gebruik gemaakt worden van www.inspectieloket.nl

3.8 Optimalisatie van toezichttaken en -rollen

Wie waarop toezicht houdt wordt in eerste instantie bepaald door de betreffende regelgeving. Vanuit het inhoudelijk gesprek over risico's, jaarplan, etc. kan blijken dat het beter is afspraken te maken over een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Ook kunnen bestaande afspraken worden geactualiseerd en eenduidig vastgelegd. De hoofdtoezichthouders nemen hierin het voortouw. Daarbij zullen de uitgangspunten als verwoord in 2.2.1.1 worden gehanteerd. De Coördinerend Toezichthouder stimuleert dat de afspraken tussen de toezichthouders tot stand komen en bewaakt de onderlinge consistentie daarvan.

Door op deze manier de taakverdeling tussen toezichthouders te optimaliseren kan winst op het gebied van efficiëntie en effectiviteit worden geboekt. Ook zal mogelijk het aantal verschillende toezichthouders waar een inspectieobject mee te maken heeft afnemen en zullen er minder inspectiebezoeken plaatsvinden, terwijl het noodzakelijk toezicht breder (bij één bezoek meer aspecten controleren) plaatsvindt. Onderkend is dat de toepassing van Signaaltoezicht het risico in zich draagt tot meer werk en meer toezichtlast te leiden. Dit zal bij de uitwerking een voortdurend aandachtspunt zijn.

3.9 Aanpassing van regelgeving en beleid

Regelgeving en beleid is niet in eerste instantie een zaak voor toezichthouders. Niettemin zijn het de toezichthouders die er vaak als eerste tegen aanlopen wanneer de regelgeving niet deugt of er zaken beleidsmatig verbetering verdienen. Er zijn met name bij het aspect Schip diverse situaties geconstateerd waarin er aanleiding is om regelgeving/beleid te herzien, zowel op het gebied van nationale regelgeving als bij de gemeentelijke Havenverordeningen.

3.10 Aspect Havenbeveiliging

Havenbeveiliging is een relatief jong werkveld. Bij de initiële opzet van de organisatie zijn de uitgangspunten van het project Vernieuwing Toezicht grotendeels al gerealiseerd. Landelijk is er één tweedelijnstoezichthouder (IVW). Regionaal is de Havenmeester aangewezen toezichthouder, die tevens coördineert binnen de regio. Landelijke operationele afstemming vindt plaats in het Landelijk overleg Toezicht en Toetsing (LOTH/LOTC) onder voorzitterschap van het KLPD, Dienst Waterpolitie. Er is nog wel verbetering mogelijk op het gebied van signaaltoezicht en de terugkoppeling daarvan.

Deze verbetering zal door de Havenmeesters worden opgepakt, nadat het convenant voor Aspect Schip is afgesloten. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de bestaande regionale samenwerkingsverbanden onder leiding van de Havenmeesters.

4 Vervolg

Het voorliggende streefbeeld is nog een concept. Het dient als middel voor het maken van verdere afspraken tussen toezichthouders. Het zal in juli 2009 aan het Directeurenoverleg zeehavens worden voorgelegd ter goedkeuring op de gekozen richting en daarna aan de Stuurgroep Vervoer over Water. De verdere uitwerking zal onder leiding van de CT's plaatsvinden, die daarover rapporteren aan het Directeurenoverleg.

In de tweede helft van 2009 zullen voorts, met ondersteuning van Bureau SIRA, de te verwachten effecten op de toezichtlast worden gekwantificeerd opdat een vergelijking kan worden gemaakt met de opdracht om 25 % reductie in toezichtlast te realiseren.

De leden van het Directeurenoverleg Zeehavens

Arbeidsinspectie (AI)

Houdt toezicht op arbeidsveiligheid in het havengebied op de wal en het voorkomen van arbeidsmarktfraude. Arbotoezicht op zeeschepen is overgedragen aan de IVW. Voor Binnenvaart zijn ZHP en KLPD aangewezen als medetoezichthouder.

www.arbeidsinspectie.nl

Douane

Houdt toezicht op het grensoverschrijdende goederenverkeer, gebaseerd op fiscale regels en, veelal in opdracht van andere ministeries, op niet-fiscale regels op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM).

www.douane.nl

Havenmeesters Amsterdam en Rotterdam (HA en HR)

Zijn verantwoordelijk voor vlotte, veilige, schone en beveiligde afwikkeling van de scheepvaart. Toezicht op operationele (milieu)veiligheid, risicovolle activiteiten en de naleving van relevante transportwetgeving.

www.portofamsterdam.nl en www.portofrotterdam.com

Inspectie Verkeer en waterstaat (IVW)

Houdt veiligheids- en milieutoezicht op zee- en binnenvaartschepen, bemanningen en rederijen en toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen.

www.ivw.nl

Koninklijke Marechaussee (Kmar)

Is belast met grenstoezicht in de zeehavens met uitzondering van het Rotterdamse havengebied.

www.kmar.nl en www.dutch-immigration.nl

Korps landelijke politiediensten/Dienst Waterpolitie (KLPD/DWP)

Is verantwoordelijk voor opsporing, toezicht en handhaving op de hoofdtransportassen, hoofdvaarwegen, grote wateroppervlakten, de territoriale wateren en de Exclusieve Economische Zone tot aan de laagwaterlijn en de zeehavens met uitzondering van het Rotterdamse havengebied.

www.klpd.nl

Plantenziektenkundige dienst (PD)

Houdt toezicht op de import van planten en plantaardige producten ter voorkoming van plantenziekten.

www.minlnv.nl/pd

Rijkswaterstaat (RWS)

Is de vaarwegbeheerder van hoofdvaarwegen in Nederland en houdt toezicht op de naleving van de verkeerswetgeving en milieueisen op die vaarwegen.

www.rijkswaterstaat.nl

Voedsel en Warenautoriteit (VWA)

Houdt toezicht op de import van levensmiddelen,gebruiksvoorwerpen en diervoeders. Op passagiersschepen controleert de VWA de hygiëne in de keukens.

www.vwa.nl

VROM-Inspectie (VROM-I)

Houdt toezicht op de regels omtrent gevaarlijke stoffen, radioactieve stoffen en (scheeps)afvalstoffen. Handhaving van de EVOA (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) maakt daar deel van uit.

www.vrominspectie.nl

Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond (ZHP)

Is belast met taken omtrent grenstoezicht, havenveiligheid en criminaliteit, nautische zaken, milieu en verkeer. De ZHP is verantwoordelijk voor het Havenexpertisecentrum waarin informatie tussen de diensten uitgewisseld kan worden.

www.politie-rijnmond.nl en www.dutch-immigration.nl