

Vergaderjaar 2005–2006

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2005

Met deze brief wil ik u informeren over de hoofdlijnen van het nieuwe toezichtarrangement op de koopvaardij. Voor het domein koopvaardij (vlaggenstaattoezicht) geef ik hiermee invulling aan de vernieuwing van het toezicht in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.

In het Algemeen Overleg van 7 september 2005 (kamerstuk 29 515, nr. 97) over het programma Beter Geregeld en de administratieve lasten van Verkeer en Waterstaat is reeds in positieve zin gereageerd op dit nieuwe toezichtarrangement.

Kern van het nieuwe toezicht vormt de uitbesteding van de meeste certificerende inspecties en de afgifte van bijbehorende certificaten aan de klassenbureaus, de vormgeving van het bijbehorende toezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat op de klassenbureaus en het daarop afgestemde toezicht van de Inspectie op de rederijen. Het toezicht krijgt vorm door inspecties zowel op schepen en rederijkantoren als op kantoren van de klassenbureaus. Het inspectieprogramma wordt gebaseerd op risico-analyses.

De Inspectie zal dit visiedocument in de komende maanden uitwerken en implementeren in overleg met de betrokken sectorpartijen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Visiedocument Toezicht Koopvaardij

Deze samenvatting beschrijft de hoofdlijnen van het nieuwe toezicht-arrangement Koopvaardij (vlaggenstaattoezicht), met de onderliggende bestuurlijke en juridische argumentatie.

Achtergronden

Ontwikkelingen in de sector, de rijksoverheid en internationale verbanden vragen om ander toezicht.

- *Niet alleen techniek, maar ook gedrag.* Van oudsher ligt de focus in het toezicht op de koopvaardij op technische aspecten en certificering. De technische staat van schepen is tegenwoordig relatief goed. Uit incidentenonderzoek blijkt menselijk falen echter een belangrijker factor te zijn. Voor de «human factor» is dan ook meer aandacht nodig.
- *Niet alleen certificering, maar ook handhaving / Rapport Rekenkamer.* Met de focus op certificering heeft de overheid dichtbij de sector gestaan. Mede naar aanleiding het rapport «Milieuvervuiling door Zeeschepen», waarin de Algemene Rekenkamer kritiek levert op de situatie van uitbesteding in 2001, wil de Inspectie het handhavende toezicht sterker positioneren.
- *Niet naar binnen gericht, maar communicerend met de buitenwereld.* Het besef is gegroeid dat de Inspectie VenW te veel naar binnen gericht is geweest. Er moet meer aandacht zijn voor dialoog, maatschappelijke oriëntatie, berichtgeving en communicatie over regels, zoals bijvoorbeeld in de Intentieverklaring tussen de Koninklijke Vereniging voor Nederlandse Reders (KVNR) en de Minister van VenW is opgenomen.
- *Niet de toezichthouder voert uit, maar de sector / Programma Beter Geregeld.* Het rijksbrede programma Andere Overheid en het VenW programma Beter Geregeld pleiten voor een overheid die verantwoordelijkheid aan de maatschappij teruggeeft. Dit impliceert een beweging naar meer doelregelgeving en minder «nationale kop» op internationale regels. De koopvaardij is bij uitstek een internationaal georganiseerde sector.

Daarnaast heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat in de loop der jaren nieuwe toezichttaken toebedeeld gekregen op het gebied van security en milieu. Omdat uitbreiding van de organisatie niet aan de orde was, heeft de resulterende capaciteitsschaarste de wens het toezicht te vernieuwen versterkt.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben geresulteerd in het zoeken naar nieuwe wegen in de verhouding tussen overheid en markt. De Inspectie VenW heeft in dit kader reeds een deel van de certificerende inspecties uitbesteed aan private klassenbureaus, binnen de kaders van internationale verdragen en Europese en nationale richtlijnen. Met het nieuwe Toezichtarrangement Koopvaardij zet de Inspectie de uitbesteding van certificerende taken verder door.

Visie op de rol van de Inspectie V&W

De Nederlandse overheid verandert. Het project Andere Overheid heeft een beweging ingezet naar meer verantwoordelijkheid in de maatschappij en bij de markt, met een overheid die zich concentreert op kerntaken. De Inspectie verandert mee.

- *De Inspectie houdt systeemtoezicht.* Een veilige, milieuvriendelijke scheepvaart ontstaat in ketens van handelingen door verschillende partijen. De Inspectie wil hierop zicht houden: samenhangen begrijpen, monitoren, risico's signaleren, communiceren en indien nodig interveniëren.

- *De Inspectie schept ruimte voor een innovatieve en sterke koopvaardij.* De Inspectie wil bijdragen aan een innovatief klimaat, door als kennisrijke organisatie in de voorhoede van nationale en internationale maritieme ontwikkelingen te acteren. Informatie uit meerdere bronnen en samenwerking met andere toezichthouders dragen bij aan een lagere toezichtlast.
- *De Inspectie houdt risicogebaseerd toezicht.* De Inspectie voert ook tussen de certificeringsmomenten op naleving gerichte inspecties uit. De prioriteiten daarbij zullen door middel van risicoanalyse worden bepaald. Eén inspectie kan informatie geven over het functioneren van klassenbureaus, reders en opvarenden. Zo nodig zal de Inspectie handhavend optreden.
- *De Inspectie bouwt op communicatie-infrastructuur en samenwerkingsverbanden.* Om de dialoog met reders, kapiteins, bemanningen en klassenbureaus gestalte te geven, richt de Inspectie een communicatie-infrastructuur in. Intensieve samenwerking binnen het Ministerie en een krachtige aanwezigheid in internationale verbanden komen de ontwikkeling van wet- en regelgeving ten goede.
- *De Inspectie zet zich in voor goede en duidelijke normen.* Daar waar sprake is van doelregelgeving zal de Inspectie «acceptable means of compliance» opstellen, om de sector houvast te bieden, zonder de innovatieruimte te beperken. I-Check maakt regelgeving via internet toegankelijk.
- *De Inspectie verbetert continu en geleidelijk haar toezicht.* Geleidelijke ontwikkeling en implementatie van het toezichtarrangement faciliteren feedback en leren. Continue verbetering is een kernwaarde van het nieuwe toezicht.

Uitbesteding van taken aan klassenbureaus

De Inspectie zal de meeste certificerende inspecties alsook de afgifte van bijbehorende certificaten uitbesteden. Uitbesteding hiervan verkleint de administratieve lasten voor de sector. De Inspectie houdt de bevoegdheid te allen tijde zelf inspecties uit te voeren, certificaten af te geven en certificaten in te trekken; ook op het niveau van individuele gevallen. Een klein deel van de certificerende inspecties blijft, mede op basis van de politieke en maatschappelijke gevoeligheid, vooralsnog bij de Inspectie.

Argumenten om het merendeel van de certificerende taken structureel uit te besteden, zijn:

- *Klassenbureaus zijn uitstekend toegerust.* Hun internationale netwerken van inspecteurs stellen hen in staat deze taken uit te voeren. De klassenbureaus werken met geavanceerde kwaliteitssystemen en zijn goed georganiseerd. Sinds medio jaren '80 zijn goede ervaringen opgedaan met de uitbesteding van de certificering van «hull and machinery». Nederland staat in de top tien van de White List.
- *In de terugtrekkende overheid heeft de Inspectie een nieuwe rol.* Uitbesteding past in de beweging van een terugtrekkende overheid. De Inspectie krijgt meer ruimte om de (toenemende) taken in het toezicht op havens te vervullen en om daarnaast risicogebaseerde vlaggenstaatinspecties uit te voeren.
- *Het past binnen (inter)nationale regelgeving.* Uitbesteding heeft een wettelijke basis, in internationale, publiekrechtelijke verdragen en richtlijnen. Uitbesteding van inspecties gebeurt op basis van privaatrechtelijke contracten. Aanvullende uitbesteding van de afgifte van certificaten kan met mandaten. De certificerende taken blijven daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid.
- *Nederland is geen uitzondering.* Het toezichtarrangement van Nederland is geen uitzondering in de internationale context: vrijwel alle

lidstaten van de IMO hebben in meer of mindere mate certificerende taken uitbesteed aan erkende klassenbureaus.

De Inspectie neemt zich voor de uitbesteding na vier jaar te evalueren. Dan komt ook de eventuele uitbesteding van genoemde politiek en maatschappelijk gevoelige taken aan de orde. Sommige certificerende taken kunnen in het geheel niet worden overgedragen, vanwege wettelijke bepalingen. Praktisch zal de certificering van nieuwbouwschepen pas in de loop van de komende jaren daadwerkelijk kunnen worden overgedragen. De Inspectie dient zich namelijk aan met reders en werven gemaakte afspraken over certificering te houden. Bovendien gaat aan sommige overdrachten veel voorbereidend werk vooraf.

Toezicht op klassenbureaus

De Inspectie zal toezicht houden op de klassenbureaus inzake de uitvoering van de uitbestede taken. Er is een aantal argumenten voor dit toezicht op de klassenbureaus:

- *Wettelijke basis.* De juridische basis voor toezicht op de klassenbureaus ligt in de ministeriële verantwoordelijkheid voor certificering. In de privaatrechtelijke contracten waarin de publieke taken zijn uitbesteed, ligt de basis om toezicht te kunnen houden op de klassenbureaus. Indien een klassenbureau de afspraken niet naleeft, kan de vlaggenstaat de machtiging tijdelijk schorsen conform de procedures van de EU klasserichtlijn en/of het mandaat intrekken.
- *Internationale eisen.* De EU verplicht vlaggenstaten eens in de twee jaar te rapporteren over het functioneren van klassenbureaus. Het European Maritime Safety Agency (EMSA) is kritisch ten opzichte van uitbesteding, als dit niet gepaard gaat met gedegen vlaggenstaat-toezicht door de overheid zelf. Dat zou immers de indruk wekken dat de uitbesteding een bezuinigingsslag is, met verschraling tot gevolg.
- *Kritiek Rekenkamer.* De Algemene Rekenkamer stelde dat uitbesteding van publieke taken aan klassenbureaus gepaard moet gaan met toezicht op de uitvoering van deze taken. Dit is nodig om een onafhankelijke werkwijze van de klassenbureaus te borgen.
- *Systeemtoezicht.* De Inspectie ziet de klassenbureaus als een belangrijk onderdeel van de keten die uiteindelijk tot maritieme veiligheid leidt. Toezicht hierop is dus van groot belang om de Nederlandse vlag als kwaliteitsvlag te behouden.

Inspecties aanvullend op de EMSA

Het metatoezicht op klassenbureaus bestaat uit inspecties ten kantore en inspecties van rederijkantoren en schepen. De Inspectie toetst dus zowel certificerende processen als de producten die resulteren uit deze processen. Ook de EMSA houdt toezicht op de klassenbureaus inzake de naleving van de erkenningsvoorwaarden. De EMSA stelt een eigen auditors-pool samen om zelf inspecties uit te voeren bij de lidstaten en bij de klassenbureaus. Daar waar de EMSA toezichttaken uitbreidt, zal de Inspectie zoveel mogelijk complementair optreden.

Mandaten en contracten

Voor uitbesteding van de afgifte van certificaten zijn door de Inspecteur-Generaal of de Minister af te geven mandaten nodig, die binnen de klassenbureaus personen aanwijzen die certificaten mogen afgeven. De overdracht van taken gaat gepaard met hernieuwde contracten. De Inspectie en de klassenbureaus streven ernaar per 1 december 2005 alle bestaande contracten te vervangen door nieuwe, volgens het IMO-model. Hierin worden niet alleen de taken vastgelegd die de klassenbureaus overnemen en de instemming met de mandatering, maar ook bepalingen opgenomen die het toezicht op de klassenbureaus verankeren: afspraken

over informatievoorziening en de toegang tot informatie, de mogelijkheid tot instructies en interventies en de toepassing van het actuele normenkader.

De kritiek van de Rekenkamer betrof onder andere de constatering dat klassenbureaus hun informatieverplichting onvoldoende naleefden. Deze situatie ontstond omdat de toenmalige eisen aan de informatievoorziening bovenmatig gedetailleerd waren en niet conform internationaal gebruik. In de nieuwe contracten is echter een voor zowel Inspectie als klassenbureaus acceptabele balans gekozen.

Normenkader

De Inspectie voorziet – in samenwerking met andere onderdelen van het Ministerie – de klassenbureaus van een helder normenkader bij overdracht. Inhoudelijk betreft dit met name het vaststellen van de status van regels: wettelijk verplichtend, beleidsregel, of ter informatie. Dit normenkader ondersteunt de klassenbureaus bij het interpreteren van wet- en regelgeving en daarmee een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Als klassenbureaus en reders het onderling niet eens kunnen worden over de interpretatie van regels of de toepassing van het normenkader, beslist de Inspectie.

Tarieven en kosten

De Inspectie gaat ervan uit dat zij, zoals internationaal gebruikelijk, geen toezicht zal houden op de tarieven die de klassenbureaus rekenen voor de certificering. De Inspectie zelf kan alleen tarieven rekenen voor vraaggestuurde taken. Uitgangspunt daarbij is de kostendekkendheid van de tarieven. Handhavende inspecties vallen hier nadrukkelijk buiten.

Toelating en continuering door overige private organisaties onder metatoezicht

De uitbesteding van certificerende taken betreft alleen de klassenbureaus. Er zijn echter ook andere private organisaties die publieke taken uitvoeren namens de Minister, waarop de Inspectie metatoezicht houdt. De Inspectie gaat hieraan de komende jaren meer aandacht geven. Het betreft Notified Bodies, opleidings- en trainingsinstituten, keuringsartsen, Register Holland, vlotenkeurstations, brandblusfirma's en kompasstellers.

Inspecties door de Inspectie VenW

De Inspectie werkt in de zeevaart met één team inspecteurs, die beide typen vlaggenstaatsinspecties kunnen doen:

1. *Inspecties op schepen en rederijkantoren.* Deze inspecties staan zowel ten dienste van het directe toezicht op reders, kapiteins en bemanningen, als van het toezicht op private organisaties die publieke taken uitvoeren. Het functioneren van deze organisaties komt immers tot uiting in onder andere de staat van het schip.
2. *Inspecties op kantoren van de private organisaties.* In het kader van het toezicht op private organisaties met een publieke taak namens de Minister VenW, voert de Inspectie VenW inspecties uit op de kantoren van deze bedrijven. Voor internationaal werkende bedrijven gaat het hierbij alleen om de Nederlandse kantoren.

Risicoanalyse

Het inspectieprogramma voor het vlaggenstaattoezicht (beide typen inspecties) wordt gebaseerd op risicoanalyses. Om risicoanalyses te kunnen uitvoeren is basisinformatie nodig. De Inspectie verzamelt deze in eigen inspecties, maar ook zoveel mogelijk uit andere bronnen, waaronder de Port State Control resultaten. De Inspectie heeft op grond hiervan voor de komende vier jaren aandachtsgebieden vastgesteld: voorkoming vervuiling van de zee door olie, scheepsuitrusting en «human

factor». Wat betreft de soorten schepen zal de aandacht vooral liggen bij grote passagiersschepen, olie-, gas- en chemicaliëntankers, niet beproefde ontwerpen, schepen ouder dan tien jaar en schepen uit landen van de grey/black list.

Samenwerking

De Inspectie zal de bestaande samenwerking met de VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie, Onderwijsinspectie, Douane, Havenautoriteiten, Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), Waterpolitie en Zeehavenpolitie de komende jaren uitbouwen. Ook zal de Inspectie de mogelijkheden tot samenwerking met private instanties zoals oliemaatschappijen, verladers en verzekeringsmaatschappijen onderzoeken.

Interventies

De Inspectie streeft naar een gevarieerd pakket aan interventiemogelijkheden. Interventies klimmen op in zwaarte naarmate de onder toezicht staande niet reageert op milde interventies. Voor zowel reders als klassenbureaus geldt dat het interventiespectrum begint met dialoog, voorlichting en aanbeveling; en vervolgens opklimt naar openbaarmaking (mits toegestaan). Mogelijke interventies richting reders zijn vervolgens: aanhouden van het schip, opmaken van een proces verbaal en het intrekken van het certificaat. In de toekomst wordt bovendien de wettelijke grondslag voor invoering van de bestuurlijke boete gecreëerd. Mogelijke verdergaande interventies richting klassenbureaus zijn: rapporteren aan de EMSA, een civiele procedure aanspannen, het mandaat intrekken en de machtiging schorsen. In aanvulling op de bovengenoemde interventies kan de Inspectie ook variëren in de frequentie en aandachtsgebieden van inspecties.

Communicatie, kennis en advies

Communicatie-infrastructuur

De Inspectie zet structurele, periodieke overleggen op met organisaties in haar omgeving, waaronder reders en klassenbureaus. Voor de contacten met de reders zijn er binnen de Inspectie accountmanagers aangesteld, die geen toezichthoudende taken hebben.

Kennis en advies

De Inspectie adviseert verschillende partijen vanuit toezichtperspectief. Advisering van reders betreft met name de normstelling en het certificeringsproces. Advisering binnen het Ministerie (waaronder de inspecteurs) en aan de klassenbureaus betreft het ontwerp van nieuwe wet- en regelgeving, de interpretatie van regels, certificeringsprocessen en inspectieregimes. In het nieuwe toezichtarrangement blijft technische kennis relevant, maar moeten ook nieuwe kanalen worden aangeboord om deze op peil te houden, omdat de certificerende inspecties grotendeels worden uitbesteed. De Inspectie wil daarbovenop kennis opbouwen over risico's, bedrijfsprocessen en gedrag, zowel aan boord van schepen als bij de walorganisatie.