



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet tot wijziging van de havenbeveiligingswet

Nader Rapport

11 april 2022

IENW/BSK-2022/42675

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2022, nr. 2022000226, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 februari 2022, nr. No.W17.22.0012/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers.*



Advies Raad van State

No. W17.22.0012/IV
's-Gravenhage, 23 februari 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2022, no.2022000226, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Havenbeveiligingswet in verband met de modernisering van de opleidingseisen voor personen die bij havenfaciliteiten beveiligingswerkzaamheden verrichten, de optimalisering van de veiligheidscontroles van schepen en een tweetal technische verbeteringen, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Havenbeveiligingswet in verband met de modernisering van de opleidingseisen voor personen die bij havenfaciliteiten beveiligingswerkzaamheden verrichten, de optimalisering van de veiligheidscontroles van schepen en een tweetal technische verbeteringen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de opleidingseisen voor personen die beveiligingswerkzaamheden verrichten bij havenfaciliteiten te moderniseren en de veiligheidscontroles van schepen te optimaliseren en een tweetal technische zaken te verbeteren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Havenbeveiligingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt na '4' ingevoegd ', 5'.

B

Artikel 6, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij de beslissing op de aanvraag wordt de meest recente veiligheidsbeoordeling van de havenfaciliteit betrokken.

C

Artikel 14 komt te luiden:

Artikel 14

1. Onverminderd artikel 7 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus zijn personen die bij havenfaciliteiten beveiligingswerkzaamheden verrichten als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van die wet, in het bezit van een op naam gesteld en geldig certificaat Havenbeveiligiger als bewijs dat zij met goed gevolg het examen Havenbeveiligiger hebben afgelegd.
2. Bij een aanvraag om toestemming als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, voor een persoon als bedoeld in het eerste lid, wordt een afschrift van het certificaat overgelegd.
3. Op aanvraag kan Onze Minister een certificaat erkennen dat is afgegeven in een andere lidstaat van de Europese Unie, dan wel een Staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en dat een beroepsniveau waarborgt dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met het certificaat, bedoeld in eerste lid, wordt nagestreefd.
4. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld betreffende het in het eerste lid bedoelde examen Havenbeveiligiger, de geldigheidsduur van het certificaat Havenbeveiligiger en de in het derde lid bedoelde erkenning van het certificaat.
5. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld betreffende de voorwaarden voor registratie van bestaande certificaten en de geldigheidsduur van deze registratie.

D

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 14a

1. Bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke van de in onderdeel 18.1 van Bijlage III bij de Verordening genoemde onderdelen een veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit moet worden opgeleid.
2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de wijze waarop wordt aangetoond dat de veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit een opleiding met goed gevolg heeft afgerond en voldoet aan de onderdelen, bedoeld in het eerste lid.

E

Na artikel 16a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16b

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van voorschrift 9, Bijlage I bij de Verordening, waaronder over de bevoegdheid om op te treden.

ARTIKEL II

De Erkenningsregeling opleidingen havenbeveiliging wordt ingetrokken.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1.1 Inleiding

Op 16 juli 2004 zijn de Havenbeveiligingswet (hierna: Hbw) en de Erkenningregeling opleiding havenbeveiligers in werking getreden. De Hbw strekt tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU 2004, L 129) (hierna: Verordening) die op 1 juli 2004 van toepassing werd. Later is in deze wet ook Richtlijn (EG) nr. 2005/65 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (PbEU 2005, L 310) geïmplementeerd. De Verordening bevat voorschriften voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten en is de Europese uitwerking van de International Ship and Port Security Code (hierna: ISPS-code) die de Internationale Maritieme Organisatie onder het SOLAS-verdrag¹ heeft vastgesteld.

Dit wetsvoorstel bevat verschillende wijzigingen en aanvullingen ten aanzien van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten. Het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat nader in op de voorgestelde aanpassingen van de regelgeving voor de opleiding van havenbeveiligers en de opleidingseisen voor veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit. Dit zijn verschillende functies gericht op het uitvoeren van beveiligingstaken in de haven. Daarnaast wordt in het algemeen deel ook ingegaan op de veiligheidsinlichtingen en -controles van schepen.

1.2 Opleiding en examinering van personen belast met beveiligingstaken

Huidig systeem

De Verordening stelt eisen aan personen die belast zijn met beveiligingstaken van havenfaciliteiten. In onderdeel 18 van bijlage II van de Verordening is opgenomen dat personen met specifieke beveiligingstaken en verantwoordelijkheden binnen een havenfaciliteit een goed begrip dienen te hebben van de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de beveiliging van de havenfaciliteit als beschreven in het havenfaciliteitveiligheidsplan. Daarnaast moeten dergelijke personen over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om de opgedragen taken uit te kunnen voeren. De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr) en aanvullend de Hbw vormen de basis voor de uitwerking van deze voorschriften in de Nederlandse regelgeving. In het huidige artikel 14 van de Hbw is bepaald dat personen die bij havenfaciliteiten beveiligingswerkzaamheden verrichten als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Wpbr, in het bezit zijn van een certificaat dat bewijst dat zij met goed gevolg een erkende opleiding voor de beveiliging van havenfaciliteiten hebben gevolgd. De havenbeveiligers is daarmee een gespecialiseerd beroep in de beveiligingsbranche.

De wijze waarop opleidingen erkend worden is momenteel opgenomen in de Erkenningregeling opleidingen havenbeveiligers. In 2004 is voorzien in een systeem waarin de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister van IenW) de opleidingsinstituten erkent die de opleidingen voor havenbeveiligers verzorgen. Bij de beoordeling van de aanvraag voor erkenning gelden criteria waaraan de opleiding moet voldoen. Na het verkrijgen van de erkenning moet deze ten minste eenmaal in de vijf jaar worden verlengd. Er zijn eisen gesteld aan de opleiding en er gelden specifieke eindtermen. In dit systeem blijkt het evenwel niet eenvoudig om aan de hand van de vastgestelde opleidingseisen en eindtermen dezelfde kwaliteit te garanderen. Een indicatie hiervoor is de tussen de erkende opleidingen gesignaleerde differentiatie in opleidingsduur en kosten. Uit gesprekken met de branche is gebleken dat zij dit beeld herkennen.

Daarnaast bestaat er, gelet op het ontbreken van een landelijk examen, geen onafhankelijke beoordeling van het opleidingsniveau van de havenbeveiligers. Bij het verstrekken van een certificaat zal een opleider moeten toetsen of de eindtermen gehaald worden, maar staat de wijze van beoordeling vrij. Ook worden behaalde certificaten niet landelijk geregistreerd.

Deze inzichten vormen de aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen. Door de wijzigingen wordt het systeem ingericht zoals de Verordening dat heeft bedoeld, waarbij de kwaliteit van het opleidingsniveau van de havenbeveiligers centraal wordt gesteld. Bovendien kan door de voorgestelde wijzigingen het administratieve proces worden gestroomlijnd. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij

¹ Het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, (Trb. 1976, 157).



de opleidingsstructuur van de particuliere beveiligingsbranche. De branche heeft deze wens al eerder geuit.

Verplicht examen Havenbeveiliging

Voorgesteld wordt om de systematiek voor de erkenning van opleidingen door de Minister van IenW los te laten en in de plaats daarvan een verplicht landelijk examen Havenbeveiliging af te nemen. Het succesvol afronden van een landelijk examen vormt hiermee een onafhankelijke waarborg. De sturing richt zich niet meer op de kwaliteit van de opleiding, maar op de door de deelnemers aan een opleiding te behalen resultaten. Dit betekent tevens een gelijk speelveld voor alle opleidingsinstellingen, een uniform kwaliteitsniveau en een beperking van de uitvoeringslasten. De koppeling met de vereisten vanuit de Wpbr blijft ongewijzigd.

Voorgesteld wordt om in een ministeriële regeling nadere regels te stellen ten aanzien van: het certificaat dat als bewijs dient dat aan de vereisten gesteld aan een havenbeveiliging wordt voldaan en dat pas wordt afgegeven na het met goed gevolg afleggen van het landelijk examen, de geldigheidsduur van het certificaat in relatie tot permanente bijscholing en de registratievoorwaarden voor bestaande certificaten.

Opleidingseisen veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit

Een veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit draagt onder andere zorg voor een effectieve coördinatie en uitvoering van het havenfaciliteitsveiligheidsplan. In onderdeel 18.1 van bijlage II van de Verordening is bepaald dat de veiligheidsbeambte over bepaalde kennis dient te beschikken en een bepaalde opleiding moet hebben gevolgd. Tot nog toe was dit niet in de uitwerking van de Hbw opgenomen, maar wel verplicht op basis van de Verordening. In de praktijk blijkt dat veiligheidsbeambten vaak opleidingen voor havenbeveiliging volgen waarin onderwerpen als actuele dreigingen, herkenning en opsporing van wapens, gevaarlijke stoffen en apparatuur, technieken die worden toegepast om de veiligheidsmaatregelen te ontduiken en methoden voor het fouilleren van personen en het doorzoeken van persoonlijke bezittingen aan bod komen. Het volgen van een dergelijke opleiding ligt in de rede, omdat zij bij de planvorming voor het havenfaciliteitsveiligheidsplan in staat moeten zijn om te beoordelen welke beveiligingsmaatregelen en procedures het meest doeltreffend de betreffende havenfaciliteit beveiligen. Gezien hun rol worden echter ook aanvullende eisen gesteld aan de benodigde kennis, zoals ten aanzien van de methodiek voor de beoordeling van de veiligheid van de havenfaciliteit, de van toepassing zijnde nationale en internationale wet- en regelgeving en de wijze van handelen in noodsituaties. De bevoegde autoriteiten voor de maritieme beveiliging zien erop toe dat de veiligheidsbeambten het vereiste kennisniveau kunnen aantonen. In de voorgestelde wijziging van de Hbw wordt de huidige praktijk bestendigd en de mogelijkheid geïntroduceerd om uniforme eisen te stellen aan de vereiste kennis om zo het toezicht te vereenvoudigen.

Gezien het feit dat voor de beveiligingswerkzaamheden op een havenfaciliteit vaak een beveiligingsorganisatie wordt ingehuurd en de veiligheidsbeambte optredend als leidinggevende geen opleidingsplichtige functie betreft in de zin van de Wpbr, wordt voorgesteld artikel 14a anders te formuleren dan voor de havenbeveiliging het geval is. In een ministeriële regeling wordt nader invulling gegeven aan de onderdelen waarin de veiligheidsbeambte van de havenfaciliteit opgeleid moet zijn. Tevens zal worden opgenomen op welke wijze wordt aangetoond dat de veiligheidsbeambte over bepaalde kennis beschikt en een bepaalde opleiding heeft gevolgd.

Examencommissie

In verband met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Verordening moet de Minister van IenW zicht kunnen houden op de kwaliteit van de examens en de te toetsen kennis van het onderwerp. Op grond van het voorgestelde artikel 14 zal in een ministeriële regeling het kader worden geschetst voor het examenprogramma. De regulering van de kwaliteit van de opleiding vindt plaats door een commissie die zich bezighoudt met het inrichten van het examen en de wijze van examineren. Naast een groep van deskundigen zal hierin een vertegenwoordiger namens de Minister van IenW plaatsnemen.

1.3 Veiligheidsinlichtingen en -controles van schepen

Beveiligingsmelding en functie DAO's

Voordat een schip een Nederlandse zeehaven wil aandoen is het verplicht om een beveiligingsmelding te doen. Deze melding bevat de informatie van het zogenaamde 'formulier beveiligingsinformatie voor schepen vóór aankomst' waarin onder andere de geldigheidsduur van het internationale veiligheids-



certificaat (hierna: ISSC) is opgenomen.² De melding wordt door de kapitein, de exploitant of de agent van een zeeschip verschaft aan de bevoegde autoriteit van de haven die het schip voornemens is aan te doen, doorgaans de havenmeester.³ De havenmeesters zijn voor deze procedure de 'duly authorized officers' (hierna: DAO's) in de zin van voorschrift 9, bijlage I, van de Verordening. De gegevens op het formulier met beveiligingsinformatie stellen de DAO's in staat te controleren of het schip de Verordening naleeft.⁴ Daarbij ligt de focus op de geldigheid van het ISSC en de aanwezigheid van een goedgekeurd scheepsbeveiligingsplan. Wanneer een schip niet voldoet aan de voorschriften inzake meldingen wordt dit door de DAO aan een ambtenaar van de ILT medegedeeld.

Op grond van de aanwijzing van de ILT als toezichthouder op de naleving van de Verordening⁵ is een ambtenaar van de ILT eveneens te kwalificeren als een DAO in de zin van voorschrift 9, bijlage I van de Verordening. Indien gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan de Verordening, treedt deze DAO vervolgens in contact met de kapitein, de exploitant of de agent van het schip om de niet-naleving recht te zetten.⁶ Als gegronde redenen blijven bestaan dat het schip niet aan de voorschriften voldoet, kunnen DAO's aanvullende maatregelen nemen ten aanzien van het schip. Zo kan een inspectie van het schip worden uitgevoerd alvorens het schip in de haven zal afmeren.⁷ Alleen in geval van een concrete en acute beveiligingsdreiging kan de toegang tot de haven worden ontzegd. In voorkomend geval zullen de bestaande crisisstructuren in werking treden. Dit heeft zich tot nog toe niet voor gedaan in Nederland. Aangezien voor de uitvoering van voorschrift 9 aansluiting is gezocht bij de procedures op grond van de Wet havenstaatcontrole⁸, vinden fysieke inspecties plaats op basis van voorschrift 9 wanneer het schip is afgemeerd in de haven. Als het schip nog in aantocht is, ligt de focus op administratieve controlemaatregelen die bijvoorbeeld leiden tot de correctie en aanvulling van verstrekte gegevens.

De Europese Commissie heeft gesignaleerd dat ambtenaren die belast zijn met het ontvangen en beoordelen van beveiligingsmeldingen van schepen, expliciet in de regelgeving moeten worden aangewezen als bevoegde ambtenaren (de zgn. 'duly authorized officers'). Door de voorgestelde wijziging van artikel 16b wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling de aanwijzing en verdeling van de bevoegdheden van de bij het proces betrokken DAO's te borgen.

Informatiepositie Kustwacht

Het formulier met beveiligingsinformatie bevat naast gegevens over het schip ook gegevens over het traject dat het schip heeft afgelegd en bijzonderheden ten aanzien van de beveiligingsmaatregelen tijdens dat traject. Deze informatie zou bij kunnen dragen aan gerichtere controlemaatregelen, waaronder inspecties, op verschillende momenten in het proces van aantocht van een schip naar een Nederlandse haven, indien deze informatie gekoppeld kan worden aan andere data over het schip en diens activiteiten. Om een dergelijke optimalisatie mogelijk te maken is een bepaalde informatiepositie vereist. Momenteel heeft alleen de Kustwacht deze positie. Om die reden onderzoekt de Kustwacht momenteel of en op welke wijze optimalisatie mogelijk is en of het resultaat kan leiden tot het nemen van andere controlemaatregelen eerder in het proces van aantocht van een schip.

Het voorgestelde artikel 16b maakt de aanwijzing van de Kustwacht als DAO mogelijk. Hiermee wordt tevens de mogelijkheid geïntroduceerd voor de Minister van IenW om in een ministeriële regeling de (verdeling van) bevoegdheden verder vorm te geven, wanneer dit de uitvoering van voorschrift 9 uit bijlage I van de Verordening ten goede komt. Dit laatste is noodzakelijk om de transparantie van het systeem als geheel te borgen. Wanneer er aan aanvullende partijen bevoegdheden worden toebedeeld, anders dan gebruikelijk is in het proces van meldingen en havenstaatcontrole, zal dit duidelijk worden afgebakend in de ministeriële regeling.

1.4 Overige wijzigingen

Verder wordt voorgesteld de verplichting tot het overleggen van een veiligheidsbeoordeling van de havenfaciliteit bij de aanvraag om instemming van de burgemeester met een beveiligingsplan van een havenfaciliteit te laten vervallen. Ook wordt voorgesteld een incorrecte verwijzing recht te zetten.

² Dit formulier is vastgesteld in het Aanhangsel bij de Bijlage bij Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG voor de EER relevante tekst (PbEU 2010, L 283).

³ Bijlage bij artikel 2 van de Regeling meldingen en communicatie scheepvaart.

⁴ Onderdeel 2.1, voorschrift 9, bijlage I van de Verordening.

⁵ Artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Havenbeveiligingswet.

⁶ Onderdeel 2.4, voorschrift 9, bijlage I van de Verordening.

⁷ Onderdeel 2.5, voorschrift 9, bijlage I van de Verordening.

⁸ Regeling havenstaatcontrole 2011, artikel 18 en 19.



1.5 Internetconsultatie

Het voorstel is van 2 juli 2020 tot 27 augustus 2020 ter consultatie voorgelegd via www.internetconsultatie.nl. Daar kunnen de reacties worden geraadpleegd die ontvangen zijn op het wetsvoorstel.

Belangstellenden en belanghebbenden konden bij hun reactie alle onderdelen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting betrekken. Er zijn in totaal 20 reacties ontvangen, waarvan 10 openbaar en 10 niet-openbaar. Het merendeel van de reacties kwam van havenautoriteiten en van medewerkers van de havens Rotterdam, Groningen, Noordzeekanaalgebied, Harlingen, Moerdijk, Delfzijl en Den Helder. Daarnaast zijn er reacties binnengekomen vanuit de beveiligingsbranche, waaronder van het Sociaal Fonds Particuliere Beveiliging.

De beveiligingsbranche wijst vooral op onduidelijkheden in de regelgeving waar het de toepassing en de inhoud van de opleidingen betreft. Gebleken is dat deze onduidelijkheid vooral voortvloeide uit de toelichting bij artikel 14. De memorie van toelichting is hierop aangepast. Zo is verduidelijkt waar de oorspronkelijke situatie gehandhaafd blijft. De koppeling met de vereisten vanuit de Wpbr blijft ongewijzigd. Dit betekent dat de voorwaarden waaronder een aspirant-beveiligiger werkzaamheden kan uitvoeren op een havenfaciliteit ongewijzigd blijven en ook de definitie uit de Wpbr van beveiligingstaken geldend is.

Vragen over hoe overgangsbepalingen zullen luiden en hoe de toegankelijkheid van het landelijk examen wordt gewaarborgd, zullen onderwerp van gesprek met de beveiligingsbranche zijn bij het opstellen van de genoemde ministeriële regeling. Zoals hierboven aangegeven is de insteek om het administratieve proces te stroomlijnen en zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de opleidingsstructuur van de beveiligingsbranche.

Naar aanleiding van opmerkingen over de kosten voor werkgevers om havenbeveiligers aan de voorgestelde eisen te kunnen laten voldoen, zijn de verletkosten opgehoogd met 1 uur en zijn ook de registratiekosten voor de huidige havenbeveiligers opgenomen. Havenbeveiligers die het examen hebben behaald met een certificaat worden automatisch opgenomen in het diplomaregister.

Ten aanzien van de opleidingsverplichting voor een veiligheidsbeambte van een havenfaciliteit, wordt in de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie voorgesteld om aan te sluiten bij de opleidingseisen uit artikel 14 gecombineerd met oefenverplichtingen. Artikel 14a wordt anders geformuleerd dan voor de havenbeveiligers het geval is, omdat de koppeling met de Wpbr niet hetzelfde is. Bij ministeriële regeling wordt nader invulling gegeven aan de onderdelen waarin de veiligheidsbeambte van de havenfaciliteit opgeleid moet zijn. Daarnaast zal worden opgenomen op welke wijze wordt aangetoond dat de veiligheidsbeambte over bepaalde kennis beschikt en een bepaalde opleiding heeft gevolgd. Zoals hierboven wordt aangegeven is de insteek van de voorgestelde wijzigingen dat de huidige praktijk bestendig wordt. Dat betekent dat de kennis die vereist wordt bij de opleiding tot havenbeveiligers op basis van artikel 14 ook onderdeel vormt van de vereiste kennis van de veiligheidsbeambte, zoals voorgesteld in de reacties. Daarnaast gelden er aanvullende onderdelen op basis van de Verordening.

Ten aanzien van de (oorspronkelijk) voorgestelde toevoeging in artikel 4 hebben havens aangegeven dat onvoldoende gemotiveerd en onderzocht is waarom het noodzakelijk zou zijn de bevoegdheden als bedoeld in voorschrift 9, onderdelen 1.2 en 1.3 van de Verordening met betrekking tot de rol van DAO aan de burgemeester toe te wijzen. Men gaf aan dat de burgemeester deze taak niet zelf kan uitvoeren omdat de kennis/ervaring ontbreekt. Uit de reacties bleek dat de voorgestelde wijziging werd opgevat als een overdracht van alle taken van de ILT aan de burgemeester. Hoewel dit niet de intentie was van de voorgestelde wijziging, bleek dit bij nadere analyse inderdaad het gevolg te kunnen zijn. De zorg werd versterkt door het feit dat in het voorgestelde artikel 16b niet werd benoemd dat die tekst betrekking had op de rol van de Kustwacht in het proces. Ook werd aangegeven dat de verhouding van de voorgestelde teksten met de meldingsplicht door zeeschepen onduidelijk was.

Deze opmerkingen hebben tot diverse wijzigingen geleid. De voorgestelde wijziging van artikel 4 is komen te vervallen aangezien de Minister van IenW al de mogelijkheid heeft om onder voorwaarden, indien een burgemeester dat wenselijk acht, hem te mandateren voor de taken die onder zijn bevoegdheid vallen. In dat mandaatbesluit kan worden opgenomen dat een burgemeester bevoegd is om ondermandaat te verlenen, zodat de (gemeentelijke) inspecteurs in de haven belast kunnen worden met het uitvoeren van de gemandateerde taken. Daarnaast is de relatie tussen de rol van havenmeester als gevolg van de meldingsplicht van zeeschepen en de opvolging door de ILT in geval van gegronde redenen nader toegelicht en is bij artikel 16b het doel van deze voorgestelde bepaling verder uitgewerkt.



1.6 Toezicht en handhaving

Toezicht door de ILT

Door de ILT is een Handhavings-, Uitvoerings- en Fraudebestendigheidstoets op de voorgestelde wijzigingen uitgevoerd. De ILT beoordeelt het wetsvoorstel als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig. Met het vervallen van de erkenningsregeling voor opleidingsinstituten vervalt de noodzaak om toe te zien op de naleving van de erkenningsvoorwaarden. De ILT zal derhalve geen toezicht houden op de opleidingsinstituten.

Toezicht door de burgemeester

De handhaving van de verplichting dat beveiligingswerkzaamheden op een havenfaciliteit door havenbeveiligers wordt verricht, zal ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige situatie. Het toezicht op de havenfaciliteiten wordt uitgeoefend namens de burgemeester in wiens haven de faciliteit gelegen is en die het havenbeveiligingscertificaat heeft afgegeven. Vanuit deze bevoegdheid kan toezicht worden gehouden en worden gecontroleerd of de beveiligers, volgens de daaraan gestelde eisen, daadwerkelijk havenbeveiligers zijn.

Toezicht door de politie

Daarnaast houdt de politie op grond van de Wpbr toezicht op de naleving van de verplichting dat beveiligingswerkzaamheden als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van die wet uitsluitend worden verricht door beveiligers die in het bezit zijn van de zogenoemde grijze pas of de groene pas.

1.7 Regeldruk

Op 2 juli 2020 is de voorgenomen Wijziging Havenbeveiligingswet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Hieronder volgt een samenvatting van het advies van het ATR. Het ATR heeft zich gericht op de voornaamste wijziging in het wetsvoorstel, dat betreft het vervallen van de huidige systematiek voor de erkenning van havenbeveiligingsopleidingen.

Met de introductie van een landelijk verplicht examen havenbeveiligers richt de sturing zich niet meer op de kwaliteit van de opleiding, maar op de door de deelnemers aan een opleiding te behalen resultaten. De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel het creëren van een gelijk speelveld voor alle opleidingsinstituten, een uniform kwaliteitsniveau en de beperking van uitvoeringslasten. Het adviescollege constateert dat nut en noodzaak zijn onderbouwd.

De voorgestelde wijziging van artikel 14 zal een administratieve lastenverlichting opleveren, omdat de opleidingsinstituten voor hun cursus Havenbeveiligers geen erkenning meer hoeven aan te vragen en hierdoor ook de verplichting om de erkenning vijfjaarlijks te verlengen komt te vervallen. In de toelichting wordt vermeld dat dit een administratieve lastenverlichting oplevert. Het ATR adviseert het voorstel aan te vullen met een kwantitatieve duiding van de regeldrukeffecten van het vervallen van de erkenning voor opleidingsinstituten. Er zijn reeds twaalf opleidingsinstituten gecertificeerd. Een aanvraag voor een verlenging moet ten minste één keer in de 5 jaar worden ingediend. Naar verwachting levert dit de (op dit moment 12) erkende opleidingsinstituten voor havenbeveiligers een zeer gering voordeel op. Bij kosten van verlenging van circa 2 uur a € 29,- / 5 jaar levert dit jaarlijks € 11,60 per jaar per instituut aan reductie op. Totaal bij de 12 opleidingsinstituten is dit circa € 140,- per jaar. Met het opheffen van de erkenningsregeling komen deze kosten te vervallen.

De handhavingsinspanningen van de ILT worden verlicht, doordat de controle van de kwaliteit van de opleidingsinstellingen met het loslaten van de erkenningsregeling zal komen te vervallen. Het ATR ziet geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven en constateert dat in het voorstel aandacht bestaat voor een lastenluwe uitwerking.

Het ATR constateert dat het voorstel rekening houdt met een werkbare uitvoeringswijze. Per jaar worden gemiddeld 150 havenbeveiligers opgeleid. De kosten voor de opleiding tot havenbeveiligers lopen uiteen en bedragen gemiddeld ongeveer € 300,-. In vergelijking met de huidige situatie zal een havenbeveiligers in de nieuwe situatie het examen moeten bekostigen. Naar verwachting bedraagt dit € 115,56, inclusief btw. Voor het examen en de bijbehorende reistijd wordt circa vijf uur begroot. Voor de verletkosten wordt rekening gehouden met een bedrag van € 18,- per uur. Een havenbeveiligers die het examen havenbeveiligers met een certificaat heeft behaald wordt automatisch en kosteloos opgenomen in het diplomaregister.

De totale kosten bedragen daarmee per havenbeveiligers:



1. Examenkosten	€ 115,56
2. Verletkosten 5 * € 18,-	€ 90,-
Totale kosten	€ 205,56.

Deze kosten zullen voor eenieder die in de branche havenbeveiligingswerkzaamheden wil aanbieden, gelijk zijn. Uitgaande van 150 beveiligers die jaarlijks het examen Havenbeveiligiger zullen afleggen, zijn de totale kosten die ieder jaar gemaakt worden:

totale kosten * totaal 150 examenkandidaten:

€ 205,56 * 150 = € 30.834,-.

De kosten voor de opleidingsinstituten die samenhangen met de bij de erkenning behorende voorschriften komen te vervallen. De opleidingsinstituten zijn vrij om de opleiding naar eigen bevinden in te richten. Hiermee zullen de kosten voor de opleidingsinstituten naar verwachting gelijk blijven.

In de praktijk blijkt dat veiligheidsbeambten vaak de opleidingen voor de havenbeveiligiger volgen. Hierdoor is de verwachting dat er geen extra kosten gemaakt zullen worden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Met deze wijziging wordt een technische verbetering voorgesteld van artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Hbw. Hierin wordt een opsomming gegeven van de taken van de burgemeester. In die opsomming wordt, ten onrechte, eveneens verwezen naar de artikelen 4a tot en met 4f van de wet. Deze artikelen bevatten echter geen taken voor de maritieme beveiliging in de zin van de Verordening. Bovendien bevatten de artikelen 4a, 4e en 4f taken van de Minister van IenW, hetgeen extra verwar- ring met zich meebrengt.

B

Op grond van artikel 4 Hbw is de burgemeester het bevoegd gezag voor havenveiligheid. Artikel 6, tweede lid, van de Hbw schrijft voor dat bij de aanvraag om instemming met het beveiligingsplan van een havenfaciliteit door de burgemeester, een veiligheidsbeoordeling van de havenfaciliteit moet worden overgelegd. Voorgesteld wordt deze verplichting te laten vervallen, omdat de burgemeester als bevoegd gezag zelf belast is met de veiligheidsbeoordeling van de havenfaciliteit en in die hoedanigheid al beschikt over een exemplaar van de veiligheidsbeoordeling. Door het vervallen van deze verplichting worden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven teruggedrongen. De veiligheidsbeoordeling moet uiteraard wel worden betrokken bij de beslissing op de aanvraag om instemming met het beveiligingsplan en de afgifte van een veiligheidscertificaat als bewijs van die instemming. Dit is nu expliciet als verplichting in het tweede lid opgenomen.

C

Eerste lid

Onderdeel 18.2 van bijlage II van de Verordening schrijft voor dat het personeel dat belast is met specifieke beveiligingstaken en -verantwoordelijkheden op een havenfaciliteit over voldoende kennis en vaardigheden moet beschikken om de aan hen opgedragen taken te kunnen uitvoeren.

Door de voorgestelde introductie van een landelijk examen wordt de systematiek van de erkenning van opleidingen door de Minister van IenW losgelaten. Het behalen van een landelijk examen vormt immers een onafhankelijke waarborg voor een goed basisniveau van een beveiligiger die de opleiding tot havenbeveiligiger heeft gevolgd. De sturing richt zich dus niet meer op de kwaliteit van de opleiding, maar op de door de deelnemers aan een opleiding te behalen resultaten. Dit leidt tot een beperking van de uitvoeringslasten, een gelijk speelveld voor alle opleidingsinstituten en een uniform kwaliteitsniveau van havenbeveiligers.

De aansluiting bij de systematiek van de Wpbr blijft ongewijzigd aangezien dit de basis vormt voor de uitwerking van deze voorschriften in Nederlandse regelgeving.

Tweede lid

De beveiligingsbranche is, gelet op zijn maatschappelijke functie, reeds geruime tijd gereguleerd door de Wpbr. De opleiding tot havenbeveiligiger is een specialisatie van de opleiding particuliere beveiligiger.



Het ligt in dit kader voor de hand de opleiding tot havenbeveiligers met die van particuliere beveiligers te harmoniseren.

Derde lid

De functie van havenbeveiligers is een gereguleerd beroep als bedoeld in artikel 1 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties. Op grond van artikel 4 van die wet bestrijkt de reikwijdte van de wet tevens deze functie. Met de voorgestelde toevoeging van het derde lid wordt het mogelijk gemaakt dat havenbeveiligers die in het buitenland een certificaat of diploma Havenbeveiligers hebben behaald dat ten minste een beroepsniveau waarborgt dat gelijkwaardig is aan het niveau dat met het nationale certificaat wordt nagestreefd, in Nederland toegang tot of uitoefening van dit gereguleerd beroep kunnen verkrijgen.

Vierde lid

Om de uitwerking van het landelijk examen Havenbeveiligers te kunnen borgen wordt met het vierde lid voorgesteld om de administratieve en technische uitwerking nader te formuleren in een ministeriële regeling. Op dat niveau kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de exameneisen en het examenprogramma voor de havenbeveiligers, de commissie die zich bezighoudt met het inrichten, actualiseren van het examen en de wijze van examineren en het exameninstituut.

Daarnaast is het voornemen om het certificaat Havenbeveiligers te koppelen aan het bestaande landelijk register voor de diploma's voor particuliere beveiligers. In deze regeling zal ook de geldigheidsduur van het certificaat worden opgenomen in relatie tot permanente bijscholing, alsmede hoe een aanvraag tot erkenning van een certificaat als bedoeld in het derde lid kan worden ingediend.

Vijfde lid

De voorgestelde wijziging van het systeem ter waarborging van een uniform kwaliteitsniveau heeft ook gevolgen voor havenbeveiligers die reeds in het bezit zijn van een certificaat. Dit certificaat is afgegeven na het met goed gevolg afronden van een erkende opleiding. In een ministeriële regeling worden registratievoorwaarden uitgewerkt voor bestaande certificaten. Een van deze voorwaarden zal controle van het certificaat zijn waaruit moet blijken dat dit is uitgegeven door een opleidingsinstituut dat op de datum van afgifte beschikte over een erkenning door de Minister van IenW. Daarnaast zal de geldigheidsduur van bestaande certificaten worden gekoppeld aan het volgen van permanente bijscholing.

Met het stellen van voorwaarden wordt gewaarborgd dat een havenbeveiligers die in het bezit is van een certificaat dat is afgegeven onder de oude regeling, een gelijkwaardig kennisniveau heeft als een havenbeveiligers die het (nieuwe) landelijk examen met goed gevolg heeft afgelegd.

D

Met de voorgestelde opname van artikel 14a in de Hbw wordt het mogelijk gemaakt voor de Minister van IenW om bij ministeriële regeling de onderdelen waarin de veiligheidsbeambte van de havenfaciliteit moet zijn opgeleid, te bepalen. Deze onderdelen worden afgeleid uit onderdeel 18.1, bijlage III van de Verordening.

In overleg met de autoriteiten voor havenveiligheid zal de invulling nader worden bepaald. Bij ministeriële regeling zullen ook regels worden gesteld met betrekking tot het kunnen aantonen dat de veiligheidsbeambte over bepaalde kennis beschikt en een bepaalde opleiding heeft gevolgd.

E

In voorschrift 9, bijlage I van de Verordening is bepaald dat (controle)maatregelen kunnen worden opgelegd ten aanzien van schepen die voornemens zijn een haven van een andere verdragsluitende staat aan te doen. Door de voorgestelde wijziging van artikel 16b wordt de mogelijkheid gecreëerd om in een ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de uitvoering van de in voorschrift 9, van bijlage I bij de Verordening beschreven procedures en bijbehorende bevoegdheden. Het voorgestelde artikel 16b maakt tevens de aanwijzing van aanvullende partijen mogelijk om op te treden in het kader van voorschrift 9, bijlage I van de Verordening. Wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van voorschrift 9, kunnen nadere regels noodzakelijk zijn om de transparantie van het systeem als geheel te borgen. Wanneer er bijvoorbeeld aan aanvullende partijen bevoegdheden worden toebedeeld anders dan gebruikelijk is in het proces van meldingen en havenstaatcontrole, zal dit duidelijk worden afgebakend in de ministeriële regeling.

Artikel II

Doordat wordt voorgesteld om artikel 14 Hbw integraal te vervangen en als gevolg van deze wijziging



de grondslag tot het erkennen van opleidingen vervalt, wordt de Erkenningsregeling opleidingen havenbeveiliging ingetrokken. Wat betreft de redenen waarom de Erkenningsregeling opleidingen havenbeveiliging kan vervallen, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

Artikel III

De wet treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Op deze wijze kan worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,